

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

GRADO EN RELACIONES INTERNACIONALES



TRABAJO DE FIN DE GRADO:

**La incompleta acción de *Public Diplomacy* de la
Diplomacia Europea (S.E.A.E.)**

Soft Power alla europea: El caso de Brasil.

PRESENTADO POR:

Daniel Sousa Rodríguez

Tutor

Francisco Aldecoa Luzárraga

MADRID, ESPAÑA

JUNIO 2016

“Sólo la virtud tiene argumentos poderosos contra el pesimismo”

Clarín

RESUMEN

El presente trabajo repasa desde un marco teórico y práctico las labores de public diplomacy desarrolladas desde 2010 por el Servicio Europeo de Acción Exterior. En el primer bloque se analiza el diseño institucional del nuevo servicio para comprender en qué lugar del organigrama se sitúan las tareas de diplomacia pública. En el segundo bloque se estudiarán los principales conceptos de comunicación y “*branding*” con los que trabaja la diplomacia pública, concebida como una disciplina transversal. También en este bloque, se analiza exhaustivamente el tratamiento que recibe en el SEAE la diplomacia pública, tanto en los servicios centrales, como en las delegaciones de la Unión Europea en el exterior. Por último, se hace un análisis del caso de la Delegación de la Unión Europea en Brasil, citada en muchos documentos oficiales de las instituciones europeas, como uno de los mejores ejemplos a seguir por el resto de Delegaciones, pero ¿es realmente efectiva y completa la labor que desarrollan?

PALABRAS CLAVE: *Public Diplomacy*, Diplomacia Pública, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), reputación, confianza,

ABSTRACT

This paper reviews from a theoretical and practical approach the work of public diplomacy developed since 2010 by the European External Action Service (EEAS). In the first chapter, we are going to analyse the institutional design of the new service in order to understand where is the Public Diplomacy department located in the organization chart. In the second chapter, the main concepts of communication will be studied and “*brandind*” working with public diplomacy, conceived as a cross-discipline. Also, in this chapter, we review the EEAS public diplomacy, both at headquarters and in the delegations of the European Union abroad. Finally, we analyse the case of the Delegation of the European Union in Brazil, cited in many official documents of the European institutions as one of the best examples to be followed by the rest of delegations over the world. However, is it really effective and complete the work being done on Public Diplomacy in Brazil

KEY WORDS: Public Diplomacy, Diplomacia Pública, European External Action Service (SEAE), reputation, trust.

SOMMAIRE

Le présent travail repasse depuis un marque théorique et pratique les actions de *public diplomacy* développés depuis 2010 par le Service Européen de Action Extérieur. Dans la première partie nous analysons la conception institutionnelle du nouveau service pour comprendre en quelle place de l'organigramme se situent les taches de la diplomatie publique. Dans la deuxième partie nous étudierons les principal concepts de communication et « *branding* » avec les quels travaille la diplomatie publique, conçue comme une discipline transversal. En même temps dans cette partie, est analysé exhaustivement le traitement que reçoit dans le SEAE la diplomatie publique, dans les services centrales, comme dans les délégations de l'Union Européen a l'extérieurement. Dernièrement, nous faisons une analyse du cas de la Délégation de l' Union Européenne au Brésil, citée dans beaucoup de document officiels des institutions européennes, comme un des meilleurs exemples à suivre pour le reste des Délégations, mais est leur tâche vraiment effective et complète ?

MONTS CLEF : Public Diplomacy, Diplomacie Publique, Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), réputation, confiance.

RESUMO

O presente trabalho repassa desde um marco teórico e pratico as ações de *public diplomacy* desenvolvidas desde 2010 pelo Serviço Europeio de Ação Exterior. Na primeira parte analisaremos a conceição institucional do novo serviço para compreender em que lugar do organigrama se situam as tarefas da diplomacia publique. Na segunda parte estudaremos os principais conceitos de comunicação e “*branding*” com aqueles que trabalha a diplomacia pública, concebido como uma disciplina transversal. Ao mesmo tempo, em este apartado, é analisado exhaustivamente o trato que recebe no SEAE a diplomacia pública, nos serviços centrais, como nas delegações da União Europeia no exterior. Por ultimo, faremos umas análises do caso da Delegação da União Europeia no Brasil, citado em muitos dos documentos oficiais das instituições europeias, como um dos melhores exemplos a seguir para o resto das Delegações, mais são suas tarefas realmente efetivas y completas?

PALAVRAS CLAVE Public Dimplomacy, Diplomacie Publlique, Servicio Europeu de Ação Exterior (SEAE), reputação, confiança.

**"La incompleta acción de *Public Diplomacy* de la Diplomacia Europea
(S.E.A.E.)
Soft Power alla europea: El caso de Brasil".**

SUMARIO

1. Consideraciones Generales
 1. Introducción
 2. Metodología
 3. Justificación y Relevancia
2. El Servicio Europeo de Acción Exterior: La Diplomacia Europea.
 1. Marco Legal: El Tratado de Lisboa
 2. Diseño Institucional del SEAE: Estructura y Funcionamiento
 - i. Los Servicios Centrales
 - ii. Las Delegaciones de la Unión Europea
 - iii. Los Instrumentos de la acción exterior y programación
3. *Public Diplomacy* y *Soft Power*: Una relación de amor.
 1. Marco teórico y debate académico sobre el concepto “Public Diplomacy”
 2. Escuelas, Tipos, Estrategias e Instrumentos de la Diplomacia Pública
 3. La gestión de la imagen a través de la comunicación en relaciones internacionales: los sesgos de la percepción: reputación, confianza, prestigio, prejuicios y estereotipos
 4. La audiencia y la Opinión Pública: La Imagen Exterior de la Unión Europea
 5. *Public diplomacy* del Servicio Europeo de Acción Exterior: Planificación, reparto de competencias e implementación *in situ*.
4. Del dicho al hecho ¿hay mucho trecho? Estudio de Caso:
Public Diplomacy de la UE a través de la Delegación de la Unión Europea en Brasil.
 1. Estado de las relaciones UE-Brasil
 2. El tratamiento de la *Public Diplomacy* en la Delegación de Brasilia
 3. La actitud de la opinión pública brasileña hacia la Unión Europea como herramienta de evaluación de la diplomacia pública.
5. Conclusiones del trabajo
6. Bibliografía

1. Consideraciones Generales

En 2010 tenía lugar como consecuencia de lo dispuesto en el Tratado de Lisboa la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Este servicio se crea con el objetivo de continuar desarrollando y dar un gran impulso a la comunitarización de la Política de Exterior y de Seguridad Común en donde, todavía a día de hoy, se siguen adoptando las decisiones por el método intergubernamental.

La creación del SEAE supone dotar a la Unión de una estructura fija para desarrollar su política exterior. Se crea también la figura de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que además de ser la responsable del SEAE, el cual trabaja bajo sus órdenes, es Vicepresidenta de la Comisión y preside el Consejo en su configuración de Ministros de Asuntos Exteriores.

Vivimos en una época en la que la imagen reviste una importancia primordial, de ahí el surgimiento con más fuerza que nunca de la diplomacia pública (*public diplomacy*). En el caso de la Unión Europea juega en una doble vertiente: la de forjar y afianzar su imagen dentro de los 28 estados miembros, y la de crearse una buena reputación a la vez que transmitir una imagen de unidad en terceros países donde la Unión está presente mediante sus nuevas Delegaciones, creadas también en 2010. Todas las acciones en este sentido, tienen como fin último poder jugar un papel cada vez más relevante en la escena internacional.

Imagen es un concepto que se encuentra en última instancia muy ligado a marca (*place branding*), donde el prestigio es un elemento esencial que depende de variables como el desarrollo o la economía. En este trabajo intentaremos averiguar “¿cómo queremos que nos vean?” y “¿cómo nos ven?”, para poder explicar si el trabajo de diplomacia pública que viene desarrollando el Servicio Europeo de Acción Exterior está bien encaminado a sus objetivos o si precisa de una reformulación para ser eficaz.

El trabajo se presenta en un momento en el que la Unión Europea se encuentra en la encrucijada, y haciendo frente a una multicrisis de credibilidad, institucional, financiera y humanitaria, y por lo tanto, también de imagen, prestigio y reputación. Nos encontramos en un momento en el que falta un mes escaso para que se produzca el referéndum sobre el *Brexit*,

que en gran medida marcará el futuro próximo de la construcción (¿o tal vez la “deconstrucción”?) comunitaria, y también en un momento en el que la UE está perdiendo parte del poder normativo y el *soft power* que tradicionalmente se le ha venido otorgado, ante la crisis de los refugiados y la mala gestión que se está haciendo de la misma.

1.1.Objetivos

Este trabajo se centra en el estudio del trabajo que realiza en SEAE en materia de diplomacia pública. A pesar de que en muchas ocasiones se confunde el concepto de “diplomacia pública” con “propaganda”, este último tiene un sentido peyorativo que la diplomacia pública evita, ya que precisamente, la diplomacia pública es informar, debatir y crear opinión sobre ciudadanos de terceros países al respecto de la labor, en este caso de la Unión Europea. El objetivo final de este trabajo, es conseguir dar una visión global de la diplomacia pública europea, y de las cuestiones que de ella derivan.

Los paradigmas de comunicación han cambiando bruscamente en cuestión de décadas. Los medios permiten ahora interactuar entre gobiernos y ciudadanos, y la información ya no sólo es unidireccional desde el gobierno a los ciudadanos. La revolución tecnológica que hemos experimentado, tal y como señala Rodríguez Gómez (2014), ha modificado los parámetros de las relaciones en el ámbito internacional. Todo ello reviste una especial importancia en un mundo global e interconectado con discursos e imágenes que se intercambian entre las diferentes sociedades y que muchas veces incluso resultan contradictorias entre sí.

Este trabajo incorpora herramientas de análisis tanto de relaciones internacionales como de comunicación, ya que la diplomacia pública no es otra cosa sino una nueva disciplina transversal entre estos dos campos, para estudiar las bazas de influencia fundamentales en las relaciones internacionales.

Tal y como exponen autores como Noya, Rodríguez Gómez, Rubio, Taylor o Duke no existe todavía un amplio corpus doctrinal sobre la materia, pero sin embargo, si podemos encontrar estudios dedicados en muchos casos a materias como la marca-país (*place branding*), comunicación estratégica, comunicación internacional, comunicación europea etc.

Es imprescindible poner de relieve para realizar este estudio las señas de identidad de Europa. Un continente acompañado de siglos de historia, de culturas e idiomas diferentes, pero potentes en el mundo, cuna de la filosofía, las artes, las letras, la Ilustración y muchos de los grandes avances de nuestra civilización. Además contamos con gran parte de las mayores empresas multinacionales del mundo, nuestras universidades, nuestros sistemas de bienestar y la visión de Europa como tierra de libertad y de derechos humanos.

Bien es cierto, que algunos de los anteriores factores de reputación mencionados, pueden ser en estos momentos seriamente cuestionados a raíz de la situación que estamos viviendo. En todo caso, se prefiere partir de una visión optimista que nos permita mirar a más largo plazo y estudiar el impacto de esas señas de identidad en otras sociedades como la que se plantea en este trabajo: Brasil.

1.2. Metodología

Tal y como señala Rodríguez Gómez (2014), “la diplomacia pública es una de las áreas más dinámicas y con mayores posibilidades de creación en el campo de las relaciones internacionales. Es un campo que aboga por el diálogo, la cultura y los demás índices de generación del poder blando”, por eso probablemente la parte más complicada de este trabajo ha sido la de construir un índice coherente que respondiera a los objetivos que nos hemos planteado, que no es otro que profundizar en cómo y quién diseña la diplomacia pública de la Unión Europea y cómo se aplica en terceros países. Este trabajo se sustenta en un marco teórico con un carácter amplio y multidisciplinar que implica la necesidad de proceder a la realización de una revisión bibliográfica conformada por los pocos autores que tenemos al respecto del tema, y cogiendo como referencias también todas aquellas disciplinas que guarden relación con la diplomacia pública tales como las teorías de la comunicación, *place branding*, u otras.

En primer lugar se persigue establecer un marco teórico del asunto. Para ello se ha realizado un exhaustivo análisis del diseño institucional de Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Esto nos permite saber quién es quién dentro del SEAE, cómo funcionan

sus servicios internos y cómo se transmiten las instrucciones y recomendaciones a las Delegaciones de la Unión

El segundo gran bloque de este trabajo consiste en el desarrollo de la otra vertiente que configura la diplomacia pública: la comunicación. En este bloque se realiza un estudio pormenorizado de los elementos y las variables de comunicación que influyen sobre la percepción del “nosotros” por parte de “ellos” en general, y del caso de la Unión Europea en particular. Se abordan campos relacionados con la imagen exterior, la reputación, la confianza o la opinión pública y se explica cómo es la toma de decisiones respecto a la cuestión dentro del SEAE, y de la acción exterior de la Unión.

Se intenta hacer una aproximación al concepto de “diplomacia pública”, el cual no goza de consenso académico todavía, y se sitúa a caballo entre las relaciones internacionales y la comunicación estratégica.

Para finalizar, el último bloque contiene el estudio del caso seleccionado: La República Federativa de Brasil. En este último apartado del trabajo se analizan las labores de diplomacia pública realizadas por la Delegación de la Unión Europea en Brasil a lo largo de estos años de existencia del SEAE. Se recogen todas las iniciativas que se han tenido desde la Delegación y sus interacciones con los servicios centrales en Bruselas, de las cuales me he podido hacer eco gracias tanto a la literatura académica sobre esta cuestión en concreto, como gracias a conversaciones con diferentes diplomáticos del propio SEAE en Bruselas.

En el conjunto del trabajo se ha buscado siempre la información de la fuente directa y por ello hemos recurrido a documentos oficiales del SEAE o sus Delegaciones siempre que ha sido posible. Se han consultado numerosas páginas web tanto de la Comisión Europea, como del SEAE y del Parlamento Europeo para hacer hincapié en el desarrollo que han tenido los diferentes temas aquí estudiados desde 2010. En todo caso, las referencias que se incorporan a este trabajo provienen de reputados académicos tanto españoles como internacionales debido a que, el concepto “diplomacia pública” apenas ha sido estudiado en la literatura en español, salvo contadas excepciones.

Para hacer posible este trabajo también se ha contado con la inestimable colaboración del “*European Parliamentary Research Service*” (Servicio Europeo de Investigación

Parlamentaria) del Parlamento Europeo, quien ha proporcionado sus publicaciones sobre diplomacia y sobre la creación y evolución del SEAE

1.3. Justificación y Relevancia

Está claro que la labor diplomática y de los servicios exteriores en general se ha ido transformando a lo largo de los años. Ya no podemos hablar de aquella diplomacia secreta de antes de la I Guerra Mundial, ni tampoco de la diplomacia entre élites nacionales que la siguió. En pleno siglo XXI, la diplomacia trata de adaptarse a las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información e intenta sacar el mayor provecho posible de todo eso.

Acontecimientos recientes para las relaciones internacionales han surgido a raíz de la inmediatez en el intercambio de información que posibilitan las tecnologías. Buen ejemplo de ello es Mohamed Bouazizi, el vendedor de frutas tunecino que, quemándose a lo bonzo en protesta por las precarias condiciones de vida en Túnez desató las revueltas de la Primavera Árabe con el vídeo de su inmólación, el cual se “viralizó” en las redes. “La comunicación se convierte necesariamente en instrumento necesario de la diplomacia en cuanto a transmisión de mensajes y creación de imágenes que se transforman en identidad y en percepciones y reputación.” (Rodríguez Gómez, 2014)

Junto a esto, el paulatino proceso de comunitarización de la política exterior de la Unión se vio reforzado con la creación del SEAE en 2010. El SEAE constituye sin lugar a dudas un verdadero cuerpo diplomático europeo que, a pesar de su relativa novedad, trabaja activamente en todos los campos de las relaciones internacionales, y cuenta con más de 140 Delegaciones repartidas por el mundo. Si bien la política exterior está más caracterizada por la continuidad que por el cambio, en este caso se ha visto forzada a realizar los ajustes necesarios para responder al mundo global e interconectado del que somos parte.

A este nuevo cuerpo diplomático corresponde gestionar la imagen, la reputación y la confianza que terceros países, tanto sus gobiernos y élites como sus ciudadanos, pueden tener sobre la Unión, y visibilizar el espíritu europeo de paz y consenso que es transversal a la construcción europea. La comunicación tiene una máxima: “Lo que se desconoce, no existe”, y por ello, ahora más que nunca, la Unión necesita reafirmarse como actor en condiciones de

adoptar un papel todavía más relevante en la sociedad internacional, especialmente ante los ciudadanos de los diferentes países mediante la creación de opinión a través de todos los medios posibles.

“Ya no sirven únicamente los tradicionales mecanismos para defender intereses en la escena internacional (lograr mayores cuotas de poder económico y político con medidas coercitivas, que van desde embargos comerciales hasta la intervención militar), sino que conviven formas más “suaves” de incrementar dicha influencia, como el deseo de crear una imagen positiva hacia el exterior para atraer, para seducir la voluntad de promover normas y valores, a través de la ideología, las identidades y la transmisión de valores simbólicos:” (Rueda, 2013)

Haciendo una analogía con lo que dice Torrecilla (2014), podríamos decir que en estos momentos la Unión Europea “es un caramelo con un envoltorio que ha perdido el color, y por ello he decidido embarcarme en la aventura de lograr estudiar y hallar un nuevo embalaje, adaptado a una era donde como dice el dicho popular “el que no corre, vuela”.

2. El Servicio Europeo de Acción Exterior

La Decisión del Consejo del 26 de julio de 2010 daba lugar a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la *cuasi* institucionalizada diplomacia común europea. Meses atrás, en marzo de ese mismo año, la que se convertiría poco después en Alta Representante de la Unión Europea, Catherine Ashton, presentó al Consejo un borrador conocido como *Informe Brok*, que guiaría las líneas generales de lo que sería la decisión definitiva que pondría en marcha el SEAE.

Este servicio que comenzó a funcionar el 1 de diciembre de 2010 nació con la vocación de ser el brazo ejecutor de la política exterior de la Unión Europea, y así dotarla de una mayor “unidad, coherencia y eficacia”. La creación del S.E.A.E se enmarcó en el contexto de una profunda reforma de los equilibrios institucionales de la U.E., que tuvo lugar con la aprobación del Tratado de Lisboa tres años antes, en 2007.

Hasta la actualidad, los resultados que arroja el servicio son más que satisfactorios ya que ha logrado establecer más de 140 misiones diplomáticas permanentes y 13 misiones especiales de gestión de crisis. Además, ha sido sorprendente la capacidad de adaptación que ha mostrado el S.E.A.E para lograr potenciar los puntos fuertes de las relaciones con cada país en particular, fomentando bien los lazos comerciales, bien la cooperación al desarrollo por ejemplo, pero siempre dependiendo de cuál sea el estado receptor de la misión.

Antes de realizar un repaso tanto al marco jurídico como a la organización interna de esta *cuasi institución*, creo que es necesario reafirmar, concordando con Guinea y Aldecoa, que estamos hablando de una verdadera diplomacia común europea que está en pleno auge. Sin embargo sería erróneo hablar de una diplomacia única europea, ya que todavía coexiste con la diplomacia de los Estados Miembros. Tal y como afirma Alberto Priego, el SEAE *“parece haberse convertido en uno de los éxitos más notables de la Unión Europea en unos tiempos en los que la crisis económica paraliza, o al menos ha ralentizado, los avances en el proceso de integración”*.

2.1 Marco Jurídico: El Tratado de Lisboa

A raíz del Tratado de Lisboa firmado en diciembre de 2007, se produjo un profundo cambio del equilibrio institucional de la Unión Europea. El Tratado recoge la clara voluntad de darle a la Unión Europea de un mayor protagonismo internacional y para ello se toman acciones que van en esa dirección como “la dotación de personalidad jurídica propia, la formulación de una política de responsabilidad o la creación de una figura de la Alta Representante que aglutina y sustituye en su persona al antiguo Alto Representante del Consejo, al Comisario de Relaciones Exteriores y al Ministro de Asuntos Exteriores del país que ejerce la presidencia de turno en su calidad de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores.” (Guinea y Aldecoa, 2010).

El Tratado de Lisboa, recoge en el apartado 3º del artículo 27 la creación de un servicio europeo de acción exterior. Aunque para ser fieles a la realidad, el verdadero origen de la propuesta de creación de un servicio de estas características se encuentra en el Grupo VII sobre “Acción Exterior” de la Convención Europea que redactó la propuesta de Tratado Constitucional que finalmente sería aprobada en la Conferencia Intergubernamental. Sin

embargo, como es conocido, la propuesta de Tratado Constitucional no llegaría a entrar en vigor debido al resultado negativo de los referéndums celebrados en Francia y Holanda. Incluso el Parlamento Europeo, se había pronunciado, anticipándose casi una década a lo que vendría en la “Resolución sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea” en el año 2000, donde ya advertía de la insuficiencia, la falta de claridad y de coherencia en la acción exterior como consecuencia de la división del sistema. En el texto recogido en el Tratado Constitucional se hablaba de la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores que acabaría siendo finalmente la figura del “Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”.

La creación de la figura del Alto Representante, tal y como afirma Guinea (2010) supone la fusión de los pilares intergubernamental y comunitario de la acción exterior europea. Precisamente, debido a las características de esta fusión, podemos leer frecuentemente en la literatura especializada que esta figura posee un “triple sombrero” por ostentar los cargos de Vicepresidenta de la Comisión Europea, Presidenta del Consejo en su formación de Asuntos Exteriores y responsable del SEAE.

En todo caso, el Tratado de Lisboa, recoge con la misma redacción que ya recogía el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, la creación del SEAE. Sin embargo, fue necesario incorporar una nueva Declaración anexa de corte “intergubernamental” donde se establece que en ningún caso la creación de la diplomacia común supondrá ningún cambio para las competencias en materia de Política Exterior de los Estados Miembros. De esta forma, los Estados Miembros se aseguraban que la creación del SEAE no causaría “*spill-over*” de competencias europeas a ámbitos estrictamente nacionales.

El SEAE, como ya hemos mencionado, es una *cuasi institución* por su propia naturaleza. Las funciones que cubre están recogidas en el propio cuerpo del Tratado y son a grandes rasgos, apoyar al Alto Representante y trabajar en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados Miembros. También se establece que el personal que lo integra, fusionaría a personal de tres lugares con tradiciones bien diferentes: Comisión, Consejo y Estados Miembros. Concretamente, se recoge que su composición provendrá de “funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales”

En líneas generales, se puede decir que “la fórmula de este servicio se debatía entre dos extremos. Por una parte, una diplomacia europea única que superara y sustituyera a la de los Estados Miembros. Y, por la otra, mantener el sistema actual de reparto entre Comisión, Consejo y Estados Miembros. El modelo de Servicio Europeo de Acción Exterior que finalmente se pone en marcha recoge en gran medida el acervo citado. Fusiona, por una parte, los servicios de acción exterior del Consejo y de la Comisión, e incorpora a los diplomáticos de los Estados Miembros en comisión de servicios como agentes temporales.” (Aldecoa, 2010).

Está establecido un reparto de competencias entre la Comisión y el SEAE. Este fue una cuestión que dio lugar a arduas negociaciones, y finalmente se consensuó que la programación estratégica de las acciones a tomar en materia de política exterior correspondería al SEAE, mientras que la gestión correspondería a la Comisión. Esta última también cuenta con la capacidad de imponer una especie de “censura” sobre los Jefes de Delegación en el Exterior, aunque únicamente en casos donde esa persona sea manifiestamente desapropiada para el puesto, y cuya designación (y por consecuencia, responsabilidad) recae en última instancia al Alto Representante.

Sin embargo, a pesar de apenas ser mencionado hasta el momento, la institución que más miraba con recelo la creación de este nuevo servicio fue el Parlamento Europeo. El Parlamento se mostraba temeroso ante el poco control político que inicialmente iba a tener el SEAE, y vio en la creación de la diplomacia común una oportunidad perfecta para jugar con gran habilidad las nuevas competencias que el Tratado de Lisboa le otorgaba. Fueron los eurodiputados Brok y Verhofstadt, quienes presentaron un *Non Paper*, donde recogían las “exigencias” del Parlamento para dar su visto bueno. Obviamente, aquel documento fue una propuesta de máximos, sin embargo se consiguieron grandes e importantes concesiones tales como el compromiso de que los Jefes de Delegación y los Representantes Especiales comparezcan ante la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET), y facilidades en cuanto al acceso a documentación sobre política exterior de la Unión “si es necesario para el desarrollo de sus funciones”. Con estas concesiones el Parlamento Europeo continúa empoderándose en materia de política exterior y de seguridad común, y la negociación fue un ejemplo de cómo el

Parlamento supo usar de manera positiva y jugar bien sus cartas gracias a las nuevas competencias que le habían sido otorgadas en Lisboa.

Guinea (2010) pone el acento también, en las diferentes explicaciones que desde la academia se ha dado a la creación de este ya relativamente nuevo servicio. Mientras para unos se trataría de un caso de “*spill.over*” europeo a las competencias de los Estados Miembros, al tener la Unión competencias pre asignadas de carácter comercial y económico para otros se trataría de la propia evolución natural del proceso de integración política europea, donde continuaría desarrollándose la teoría funcionalista impregnada de un gran pragmatismo.

2.2Diseño Institucional del SEAE: Estructura y Funcionamiento

Para realizar un análisis de la estructura y funcionamiento actual de SEAE debemos remitirnos en primer lugar al artículo 1 de la “*Decisión del Consejo del 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*”. En este artículo encontraremos la definición de lo que es el SEAE a efectos del derecho comunitario:

“El Servicio Europeo de Acción Exterior “es un organismo de la Unión funcionalmente autónomo, independiente de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión”

La decisión garantiza la autonomía del SEAE con respecto al resto de instituciones del entramado comunitario, es decir, su capacidad de decisión sobre cuestiones presupuestarias y de personal sin necesitar el *plácet* del resto de instituciones. Sin embargo, no podemos sostener esta afirmación de que el SEAE sea totalmente autónomo. Esto es debido a que, en última instancia, la función de este servicio es asistir a la figura del Alto Representante, y esa persona es la encargada de dar cuentas a sus superiores políticos por la actuación del SEAE. Bien sea al Presidente de la Comisión y al Parlamento Europeo, o bien a un nivel más intergubernamental, al propio Consejo (Guinea, 2010).

En todo caso, está claro que este servicio supone una innovación en la construcción comunitaria, tanto por el hecho de que ha supuesto la fusión de servicios comunitarios con

servicios intergubernamentales como por la creación de la primera diplomacia supranacional. Aldecoa (2010) sostiene que se trata de una “diplomacia común” en la medida en que es el instrumento político para ejecutar y representar una política exterior de la Unión Europea que es común, y no única, ya que como hemos dicho convive con la de los Estados miembros en aquellos ámbitos intergubernamentales.

Las funciones establecidas para este servicio se mencionan claramente en el artículo 2 de la Decisión que da lugar a la creación del SEAE en 2010. Básicamente este artículo otorga desarrollo al punto 27 del Tratado de la Unión Europea (T.U.E.) y concretamente su apartado 3, donde ya se hace referencia directa a que el Alto Representante “*se apotrará en un servicio europeo de acción exterior*”. En este artículo 2, se hace un desglose pormenorizado de las funciones específicas que lleva a cabo el SEAE y que se podrían resumir en “*garantizar la coherencia de la actuación exterior de la Unión*”. Asimismo también se establece las labores de asistencia a la Alta Representante en calidad de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, presentando iniciativas, realizando los trabajos preparatorios e incluso en labores de mediación y también a la Alta Representante en calidad de vicepresidenta de la Comisión “*en el desempeño de las responsabilidades que incumben a esta en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión*”.

Todos los trabajos el SEAE están enfocados a garantizar la coherencia, eficacia y visibilidad de la política exterior de la Unión. Así las cosas, debe ser la diplomacia común la que juegue un rol proactivo en cuanto a la dirección de la PESC, analizando e identificando cuáles son los intereses estratégicos para la Unión, y después promoviendo la defensa de éstos colaborando estrechamente con los servicios diplomáticos de los Estados Miembros. En otras palabras, el SEAE es el encargado de garantizar tanto la coherencia vertical como la coherencia horizontal (Guinea, 2010: 779) de las relaciones exteriores europeas.

Por un lado tiene que garantizar la coherencia vertical, es decir, “ayudar a que los Estados Miembros respeten las posiciones de política exterior que acordaron en el seno de las instituciones europeas” (Guinea, 2010), y para ello en el articulado de la decisión de 2010, el artículo 3 recoge la obligación de que el SEAE “preste apoyo y colabore con los servicios diplomáticos de los estados miembros” y de consultarse recíprocamente con la Comisión. Por otro lado, también es su deber garantizar la coherencia horizontal entre instituciones europeas,

especialmente, asegurar la sintonía con la Comisión, la cual tiene competencias que afectan a políticas públicas que tienen repercusión directa sobre la dimensión externa europea.

En lo que respecta a la organización interna, el SEAE recoge el acervo de la tradición diplomática occidental, y recoge en el artículo 1.4 que:

El SEAE constará de una administración central y de las delegaciones de la Unión en terceros países y organizaciones internacionales.

En la práctica, la administración central tiene su sede en Bruselas y agrupa a los servicios encargados de la formulación de la política exterior. Por otra parte, la “administración periférica” está conformada por las Delegaciones de la Unión Europea ante terceros países y organizaciones internacionales.

i. Los Servicios Centrales

Todo lo que corresponde a la estructura y organización de la administración central del SEAE viene recogido en el artículo 4 de la decisión del Consejo del 26 de julio de 2010. Se establece en la cúspide un órgano de dirección a las órdenes del Alto Representante donde encontramos también la figura de los Secretarios Generales Ejecutivos, los Secretarios Generales Adjuntos y el todopoderoso Jefe de Operaciones.

Tenemos por otra parte, las estructuras que se vinculan casi de forma exclusiva a cuestiones de seguridad y defensa, o dicho de otro modo, al desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En esta parte encontramos órganos tales como la Dirección General de Planificación de Gestión de Crisis, la Célula de Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución, el Estado Mayor de la Unión Europea y el Presidente del Comité Político y de Seguridad.

Por último el organigrama consta de varias direcciones generales que se organizan en torno a criterios temáticos y geográficos dentro de las Secretarías Generales para asuntos políticos y de la General para asuntos económicos y globales.

1. *Dirección General de Asia Pacífico*, la cual se subdivide en 7 subdirecciones como agrupadas de la siguiente manera: La subdirección de India, Nepal, Bhutan,

- Bangladesh, la de Pakistán, Afganistán, Sri Lanka, Maldivas, Sureste Asiático, la de China, Hong Kong, Macao, Taiwán y Mongolia. Y otras tres más pequeñas como la de Japón, Corea, Australia y Nueva Zelanda, la del Pacífico y la de Asuntos Horizontales.
2. *Dirección General de África*, en la que se incluyen la Subdirecciones del Cuerno de África, Este y Océano Índico, Sur de África, África Central y Asuntos Panafricanos.
 3. *Dirección General de Europa y Asia Central*, dentro de la cual encontramos la Subdirección de Europa Occidental Balcanes y Turquía y la Subdirección de Rusia, Asociación Oriental, Asia Central y OSCE.
 4. *Dirección General de Norte de África y Oriente Medio*, donde se tratan asuntos relacionados por ejemplo con Península Arábiga, Irán, Irak, Egipto, Siria, Líbano, Jordania, Israel, Palestina, la región del Magreb, y se trabaja ensobre política regional para los países del Mediterráneo sur o estrategia e instrumentos para la política de vecindad.
 5. *Dirección General de América*: Se encuentra subdividida en Estados Unidos y Canadá, por otro lado México, América Central y el Caribe, otra subdirección de América del Sur, y por último una que trata de asuntos regionales.
 6. *Dirección General de Derechos Humanos, Asuntos Globales y Multilaterales*: En esta subdirección se trabaja sobre temas relacionados con las estrategias de derechos humanos, diplomacia multilateral, democracia y observación electoral, asuntos globales, coordinación de la cooperación al desarrollo y relaciones multilaterales.
 7. *Dirección General de Presupuestos y Administración*: Dentro de esta dirección general se engloban todo lo relativo a burocracia y administración del organismo.

Dentro de la Secretaría General para la PCSD y de respuesta a las crisis encontramos otras cuatro direcciones generales:

1. *Dirección General de Política de Seguridad y Prevención de Conflictos.*
2. *Centro de Unión Europea de Inteligencia*
3. *Dirección General de Gestión de Crisis y Planeamiento*
4. *Dirección General de Capacidad de Planeamiento y Ejecución.*

La única área relacionada con política exterior que todavía queda en manos de la Comisión Europea es la cartera de “Ampliación”, ámbito en el que el SEAE no tiene ninguna competencia, aunque si influencia, y también las relaciones con los Países y Territorios de

Ultramar. Sin embargo, en materia de “Vecindad”, a pesar de que el traslado de competencia no es *de iure*, si echamos un vistazo al anexo de la decisión del 26 de julio del Consejo donde se establece la lista de servicios y personal que se trasladó de la Comisión al SEAE, veremos que *de facto* todos aquellos responsables tanto de planificación como de programación fueron trasladados al SEAE. La Comisión mantiene competencias que precisan de una exigente coordinación entre ambos organismos como comercio, la gestión (que no la planificación, que depende del SEAE) de la cooperación al desarrollo o la ayuda humanitaria

Cabe mencionar aquí en lo referido a nuestro trabajo sobre Diplomacia Pública, que este concepto está expresamente mencionado en la decisión del Consejo del 26 de julio de 2010 *“sobre la organización y funcionamiento del SEAE”*. Se contempla en la propia decisión que *“la administración central del SEAE incluirá servicios de relaciones interinstitucionales, información y diplomacia pública”*.

ii. Las Delegaciones de la Unión Europea

El artículo 5 de la decisión que pone en marcha el SEAE regula las Delegaciones de la Unión Europea en terceros países, así como ante organizaciones internacionales.

Actualmente en el año 2016 la Unión Europea cuenta ya con más de 140 delegaciones, o “embajadas” repartidas a lo largo del mundo. Estas embajadas eran en la era pre-Lisboa simples Delegaciones de la Comisión Europea, y que solo representaban a esa institución. Como consecuencia de la personalidad jurídica que el Tratado de Lisboa otorgó a la Unión, estas delegaciones se convirtieron automáticamente en Delegaciones, o “Embajadas” de la Unión de acuerdo con el artículo 221.1 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), donde se explicita que: *“las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión”* siempre bajo la autoridad del Alto Representante y *“en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados Miembros”*.

Este artículo del TFUE constituye la construcción de la administración periférica de la Unión Europea a lo largo del mundo. Consecuentemente con lo dispuesto en el Tratado de Lisboa, se establece que la decisión de abrir o cerrar una Delegación de la Unión debe ser adoptada por el Alto Representante, siempre de común acuerdo con el Consejo y la Comisión y también es

el Alto Representante el responsable de obtener el *placet* diplomático para los enviados a las Delegaciones.

Cada Delegación está dirigida por un Jefe de Delegación, que depende directamente de la figura del Alto Representante, al cual debe rendir cuentas y de quien recibe instrucciones directamente. El Jefe de Delegación está facultado también para representar a la Unión en materia de celebración de contratos y la personación en actuaciones judiciales. El personal que compone las delegaciones varía dependiendo del país que se trate, y hay tanto personal del SEAE, como de la Comisión cuando la Delegación requiera tratar temas que exceden el mandato de la diplomacia común, tal y como contempla el artículo 5.2 de la decisión del Consejo sobre la organización del SEAE. Las Delegaciones además, tienen la obligación de apoyar a los Estados Miembros en la protección consular que ofrecen los Estados Miembros a sus ciudadanos en países terceros a petición de estos (art.5.10 Decisión del Consejo 2010/427/UE).

iii. Los Instrumentos de la acción exterior y programación

Si continuamos desgranando la decisión por la cual se regula el SEAE, en su artículo 9 recoge todos los instrumentos de los que se dota al SEAE para gestionar la acción exterior de la Unión. El artículo señala en primer lugar la ya mencionada división de competencias entre la Comisión y el SEAE en materia de cooperación al desarrollo, donde la primera se encarga de la gestión, y el segundo de la programación así como de garantizar la “unidad, coherencia y eficacia de la acción exterior”. Para conseguir este objetivo el SEAE dispone de unos instrumentos que facilitan su labor: el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el Fondo Europeo de Desarrollo, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, el Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados, el Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear, el Instrumento de Estabilidad en todo aquello que tiene que ver con las acciones estructurales de reforzamiento de la institucionalidad.

Señala Guinea (2010: 793) que “destaca la ausencia del Instrumento de Preadhesión, instrumento clave de la Política de Ampliación y que financia la transformación de los países candidatos en su preparación para la adhesión (...) que se ha reservado en exclusiva para la

Comisión, lo que resulta coherente teniendo en cuenta que esta institución conduce el diálogo y la negociación con los Estados candidatos y con los precandidatos”.

Por lo que respecta al Fondo Europeo de Desarrollo y al Instrumento de Cooperación para el Desarrollo toda propuesta, debe ser elaborada de forma conjunta entre la Comisión y el SEAE, bajo la responsabilidad del Comisario de Desarrollo, y “se transmitirá de forma conjunta con el Alto Representante para su adopción por la Comisión”. “La decisión resulta ambigua en muchos aspectos: entre las dos estructuras no aclara quién fija la agenda y dirige las reuniones o quien tiene la última palabra en caso de discrepancia, si la Alta Representante y el SEAE en función de garantizar la coherencia, o el Comisario como responsable.” (Guinea, 2010: 795).

Posteriormente en este trabajo pondremos el foco en la División de Comunicación Estratégica del SEAE y en la división de comunicación con las Delegaciones que suelen ser las encargadas de ocuparse de las labores de diplomacia pública, así como en el “Instrumento para la cooperación con países industrializados” que, si bien no es el único, si es uno de los principales a través del cual se planifican y ejecutan la mayoría de las actuaciones que tienen que ver con la Diplomacia Pública Europea.

3. *Public Diplomacy y Soft Power: Una relación de amor*

“No puede haber poder sin legitimación por parte de los ciudadanos”. Esta era la máxima que predicaba el sociólogo Max Weber en sus ensayos sobre análisis político. Tal y como dice Noya (2007), “lo sorprendente es que esta evidencia haya tardado tanto en imponerse en un área, el de las relaciones internacionales, algo que sólo puede explicarse por los supuestos realistas y estatistas en los que ha descansado esta ciencia durante mucho tiempo”.

Conseguir ser un actor visible y con credibilidad y fiabilidad ante los ojos de los ciudadanos de otros países es, en gran medida lo que persiguen las acciones de diplomacia pública.

En este sentido, la Unión Europea sería la primera “superpotencia metrosexual” del mundo por combinar “los poderes coercitivos de Marte con las artes de seducción de Venus”

(Khanna, 66). De un lado esta afirmación se sustenta por el masivo (incluso abusivo) uso de recursos y estrategias relacionadas con el *soft power*, tales como la economía o la cultura europea como reclamo internacional, y por otro lado por la limitada acción militar que tiene la Unión Europea como actor único. A pesar de que algunos intelectuales sitúan a la reciente “*Cláusula de Solidaridad*” que recoge el Tratado de Lisboa como un sistema europeo de defensa, podríamos afirmar que, en todo caso, es un sistema poco desarrollado por el momento.

No por ser “blando” el poder de la UE es menos efectivo. Precisamente, la capacidad (a veces irracional) de atracción haría que “muchas regiones del mundo, como los países del sur de Asia, Mercosur o la Unión Africana estén diseñando o rediseñando sus instituciones para parecerse a la UE” (Khanna, 2004: 67 citado en Noya, 2007).

De acuerdo con la definición de Nye (2004) el poder blanco consistiría en la capacidad de “lograr que otros ambicionen lo que uno ambiciona”. Nye, llega incluso a tomar como referencia para llegar a esta conclusión al teórico marxista Antonio Gramsci y su análisis sobre la ideología para afirmar que “el poder blando es también la capacidad de conformar la agenda de los otros actores, de conseguir que otros Estados quiera lo que quiere uno” (Noya, 2007).

Es el propio Nye quien separa el concepto de “*soft power*” en dos capacidades diferentes. Por un lado se encontraría la capacidad de seducción y de persuasión y por otro, la capacidad de establecer las preferencias, y por lo tanto de moldear la ideología de otros actores. Buen ejemplo de lo primero puede ser el cine y la televisión estadounidense, y la propia democracia americana nos puede servir para ejemplificar lo segundo.

Tenemos también el concepto “reputación pública”, que sería trasversal, donde factores como la transparencia o la información que un actor proporciona son fundamentales. La propia reputación funciona de algún modo como mecanismo de control en tanto en cuanto “ayuda a conformar las preferencias de los otros” (Kephane y Grant, 2005).

Para lograr una visión más amplia y poder aproximarnos un poco más al *soft power* debemos recurrir a otros autores que complementen y aplíen lo que dice Nye. Buen ejemplo

son aquellos que afirman que muchas veces juega un papel importante (aunque poco estudiado) la variable irracional de la atracción y la seducción (Noya,2007). Tenemos a otros como Foucault que afirman que, es el propio poder de un actor externo, sea del tipo que sea, el que “hace al sujeto”, y que por ello muchos actores al sucumbir a este poder dejarían de tener razón y voluntad propias ya que tendrían sus preferencias dadas desde fuera. Sin embargo, tan extrema es la postura de Foucault como la de Habermas cuando insinúa que la verdadera y única persuasión se logra mediante un debate razonado donde el otro actor haría un análisis sobre sus intereses. Sin embargo, olvidan Foucault y Habermas que los actores internacionales en muchos casos, al igual que los seres humanos, no se conquistan solo con argumentación, sino con el corazón.

Mattern es la encargada de profundizar en los problemas teóricos que presenta el concepto de *soft power* de Nye a la hora de integrar la atracción y la seducción, que es lo que nos interesa para el presente trabajo. Nos dice que *“por un lado, la atracción parece una experiencia natural, no construida socialmente y determinada culturalmente. Así sucede cuando Nye se refiere al atractivo de ideas, como la democracia o los valores del cosmopolitismo. Aunque para hablar de la atracción que pueden ejercer los valores, tendría que identificar cuáles son verdaderamente valores universales. Pero por otro lado, Nye en ocasiones apunta a que la atracción es un constructo cultural. Para que algunas ideas o valores resulten atractivos, antes debe formarse a las personas.”* (Mattern, 2005 citado en Noya, 2007: 142)

Es aquí precisamente donde entran en juego las políticas de diplomacia pública, y su conexión con el *soft power*. Si estas políticas son hechas de forma exitosa preparan el camino y crean una mentalidad favorable y de simpatía hacia el actor que las desarrolle. Mattern concluye en su artículo donde trata de explicar “porqué el *soft power* no es tan *soft*, que la atracción no está predeterminada, sino que es moldeable.

3.1 Marco Teórico y debate académico sobre el concepto de “Public Diplomacy”

La *Public Diplomacy* o Diplomacia Pública en español, es una disciplina relativamente reciente y a veces controvertida, que como consecuencia de su corta trayectoria

carece de un asentado corpus doctrinal. Tal y como señala Noya (2007:91) se produce una *cacofonía* y tiene lugar una mezcla de conceptos y disciplinas que se superponen entre sí, hasta el punto que no se sabe dónde empieza uno y donde acaba el otro: diplomacia pública, diplomacia económica, diplomacia cultural, marca país, poder blanco, cooperación cultural, comunicación estratégica, gestión de reputación, gestión de percepciones, operaciones de información, o comunicación política internacional, podrían ser buenos ejemplos para tratar de explicar y concretar (o todo lo contrario) a qué nos estamos refiriendo en este trabajo con diplomacia pública.

Podemos incluso buscar la definición de diplomacia pública por oposición a otros conceptos como propaganda, el cual lleva anexo una gran connotación peyorativa asociada a otros tiempos de Guerra Fría. Particularmente, bajo mi opinión personal, la definición más sintética y que mejor se adaptaría a lo que tratamos de describir, es la de Fortner que la describe como “persuasión civilizada”.

Para remontarnos a los orígenes, el término “*Public Diplomacy*”, fue acuñado por Edmund Gullion, decano de la *Fletcher School of Law and Diplomacy* de la Universidad de Tufts (EE.UU.). Así las cosas, podemos decir que los Estados Unidos fueron pioneros en implementar este tipo de políticas, pero también fueron, y tal vez, continúen siendo, el principal objetivo de las políticas de otros países. Actualmente, en el mundo global e interconectado, donde la información circula de un sitio a sus antípodas en cuestión de minutos, este tipo de políticas son implementadas por la mayoría de los países y organizaciones internacionales tales como la OTAN (que cuenta con un departamento exclusivo de diplomacia pública), o la propia Unión Europea que es la que nos ocupa.

El objetivo principal de la diplomacia pública es dirigirse, moldear e influir a la opinión pública de los países en general, y no exclusivamente a sus élites o a sus gobiernos como la diplomacia “tradicional”. Sin embargo, no podemos hablar tampoco de oposición entre ambas, sino más bien de que son instrumentos complementarios para desarrollar la política exterior. Además, la “diplomacia tradicional”, e incluso la propia política exterior no son totalmente ajenas a las opiniones públicas. Recordemos sin ir más lejos el cambio de rumbo de la política exterior española durante la Guerra de Irak debido a la presión de la opinión pública. Noya (2007) afirma que lo que debe conseguir una política de diplomacia

pública exitosa “siempre es influir sobre el comportamiento de un gobierno extranjero de forma indirecta, ejerciendo influencia sobre las actitudes de sus ciudadanos”.

La diplomacia pública constituye por lo tanto, “una nueva modalidad dentro de los instrumentos empleados por la diplomacia tradicional” (Oviamionayi, 2004) que es parte de un enorme esfuerzo de los estados para entenderse entre sí. Así pues, debemos remitirnos a las páginas web de los ministerios de asuntos exteriores de los diferentes países europeos para lograr una buena definición. Tal vez, la más completa, y que más de adecúe, sea la que nos da el Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania que la define como:

“La diplomacia pública es la suma de todas las actividades de comunicación exterior dirigidas a élites o líderes de opinión, pero también a la opinión pública en general, que a largo plazo tienen por objeto influir de manera positiva en la imagen y la percepción.”

Más allá de explorar el marco teórico, es interesante ver la definición de los objetivos de que tiene la diplomacia pública que desarrolla el Servicio Europeo de Acción Exterior y que se encuentran recogidos en su página web¹:

“... to enhance the visibility of the EU as a whole, promote a better understanding of EU's actions and positions and exert a positive influence on how the EU is perceived in partner countries.”

La diplomacia pública no consiste sólo en “hablar” sino también en escuchar a las diferentes sociedades en donde la Unión Europea esté presente para garantizar la comprensión mutua. Es cierto que “para un diplomático de corte tradicional, este cambio en el ejercicio profesional supone una dimensión informal y degenerada de la diplomacia, una realidad despreciada por una gran parte de los “*establishments*” de los ministerios de asuntos exteriores en el mundo actual” (Oviamionayi, 2004), por lo que todavía queda mucho trabajo por hacer en este campo.

La llamada diplomacia cultura y la acción cultural exterior está inevitablemente ligada al surgimiento de la diplomacia pública como tal. Siguiendo a Rodríguez Gómez (2014), “la

¹ http://eeas.europa.eu/ici/publicdiplomacy/index_en.htm

acción cultural ha adquirido una gran relevancia, dejando de ser un mero instrumento de influencia política, o de dominación indirecta, para adquirir una nueva dimensión, incluso en el terreno económico o de la cooperación al desarrollo.”

3.2 Escuelas, tipos, estrategias e instrumentos de Diplomacia Pública

Para estudiar los tipos de diplomacia pública que podemos diferenciar dentro de la literatura académica, seguiremos la clasificación hecha por Manneheim, quien diferencia, en primer lugar, tres tipos de relaciones entre gobiernos y ciudadanos.

La primera sería la relación “de gobierno a gobierno”, el mero intercambio de información formal, que se correspondería en gran medida con la diplomacia tradicional de los estados. Distingue en un segundo lugar la relación “de diplomático a diplomático”, que regula los contactos diplomáticos una vez en sus países de destino. Por último se encontraría un bloque que se correspondería con las relaciones que estudiamos en este trabajo sobre diplomacia pública, donde diferencia dos tipos de relaciones a su vez. En primer lugar estarían los contactos “gente a gente”, en donde Mannheim engloba todas las políticas de diplomacia pública que tienen que ver con intercambios culturales, intercambios educativos, o que en general, de algún modo u otro, fomentan que sean las personas de distintas nacionalidades las que se relacionen, y en un segundo lugar, figuraría la comunicación “de gobierno a la gente” definidas como “el conjunto de actividades del gobierno de una nación destinados a influir sobre la opinión pública general o de las élites de otra nación con el fin de facilitar objetivos de política exterior” (Mannheim, 1994 citado en Noya 2007).

Dentro del todavía, escaso desarrollo que se le ha dado al corpus académico de esta disciplina, podemos diferenciar, según Signitzer, dos escuelas en función de los medios y las estrategias que empleen. En primer lugar, una escuela “dura” que trabajaría sobre objetivos cortoplacistas centrados en difundir información, principalmente de carácter político, del sitio al que representan a otras sociedades. Los objetivos de esta escuela estarían más enfocados hacia diseminar noticias sobre el gobierno del país u organización internacional y su acción exterior. Dentro de esta escuela de diplomacia pública, incluso se podrían incluir tareas de “*political advocacy*”. Los medios más empleados para llevar a cabo estos objetivos a corto plazo suelen ser los grandes medios de comunicación de masas como la radio, la televisión o

la prensa en general, por lo que las políticas son coordinadas en muchos casos desde las oficinas de comunicación y prensa de los diferentes servicios de acción exterior. Este tipo de acciones que, efectivamente pueden asemejarse a algún tipo de propaganda, no suelen tener un efecto que perdure en el tiempo sobre la reputación o sobre la imagen de un país, sino que en la mayoría de los casos son cosas anecdóticas para algún fin específico.

Por otra parte tendríamos la escuela “blanda”, que trabajaría con objetivos más a largo plazo, y que estaría basada en políticas públicas tales como los intercambios culturales o el fomento de los intercambios académicos por ejemplo. Esta escuela aspira en gran medida a la creación de una verdadera “marca” del territorio que representa, y no sólo a la representación de su gobierno, o de sus acciones. Tiene un carácter mucho más cultural por así decirlo. Tal y como dice Noya (2007) esta escuela desarrolla políticas cuyos efectos perduran en el tiempo y cuyo impacto es mucho más difícil de medir, o mucho más subjetivo. Entre las políticas empleadas por esta escuela podemos destacar la enseñanza de idiomas, los intercambios, la financiación de investigaciones o estudios, las exposiciones globales, o incluso la cooperación al desarrollo. Los territorios muchas veces se dotan para llevar a cabo estos objetivos, de algún tipo de infraestructura permanente en el exterior como puede ser, tomando ejemplos nacionales, el Instituto Cervantes de España o los British Council del Reino Unido. La propia Unión Europea también está desarrollando su propia infraestructura propia a través de la creación de diferentes centros en el exterior (EU Centers), o estableciendo acuerdos de colaboración con Universidades, *Think Thanks* etc. que serán mencionados y explicados en el último apartado de este bloque.

Fundamentalmente, las diferencias radican en el horizonte temporal con el que se hayan planificado las acciones de diplomacia pública a desarrollar: corto, medio o largo plazo. En función de ello, las acciones girarán en torno a la mera gestión y difusión de noticias y promoción de intereses o a la construcción de relaciones y vínculos que fomenten los lazos de un país extranjero con el nacional, o en este caso con la Unión Europea. Las actividades de diplomacia pública siempre se desarrollan bajo la óptica de la “comunicación estratégica” para “intentar influir positivamente sobre la agenda informativa haciendo que sucedan cosas, u organizando actividades en las áreas estratégicas para aumentar la visibilidad y mejorar la valoración hacia el país”. (Noya, 2007).

La comunicación estratégica requiere un gran trabajo previo de planificación, ya que se desarrollan actividades que al fin y al cabo, “compiten” por la atención de la opinión pública en el exterior en los medios. Para ello, y sólo por citar algunas, las actividades más empleadas en este ámbito, son la organización de conferencias de prensa, entrevistas y visitas de personalidades importantes con los periodistas de otro país, la difusión de informes y documentos, no sólo de política exterior, sino de los denominados *soft issues* como podrían ser la moda, la educación o la cultura y también la organización de eventos y conferencias con motivo de acontecimientos o celebraciones importantes, como puede ser el 9 de mayo, día de Europa. Dentro del concepto de diplomacia pública englobamos también la diplomacia cultural, que en mi opinión además, es una de las facetas que más impacto tiene a la hora de crear *branding* de un país o de la Unión Europea. Estas acciones se concretan tanto en la literatura, mediante el apoyo a publicaciones de libros y revistas, la financiación de traducciones y editoriales o los intercambios entre bibliotecas y centro de documentación. También en los campos del cine y de la música mediante la financiación de películas, el apoyo a la participación de películas en festivales internacionales o la propia creación de nuevos festivales tanto de música como de cine, siempre con la visión puesta en que sea algo que represente los valores que se quieren destacar ante una audiencia extranjera.

“Los límites de la diplomacia cultural como instrumento de influencia están en la misma naturaleza de la creación artística (...) porque los creadores pueden rechazar el sacrificio de su libertad artística” (Noya, 2007). Tanto es así, que desde una perspectiva realista puede resultar un arma de doble filo, tanto por la propia ambivalencia de la cultura, como por las consecuencias muchas veces inciertas que pueden desencadenar políticas de este tipo en las opiniones públicas extranjeras, que incluso puede ser contrario al deseado. Como referencia para clarificar la explicación, un extraordinario ejemplo de diplomacia cultural con efectos positivos para el *branding* de Estados Unidos ha sido históricamente el *jazz*, un género musical que los americanos siempre han vendido al exterior como uno de los máximos exponentes del valor de la libertad, por la propia dinámica de la música basada en la improvisación, y también como un ejemplo de integración de minorías, en este caso la minoría negra, lo que hizo que mejorara la simpatía de audiencias extranjeras hacia Estados Unidos.

La acción cultural ha adquirido una gran relevancia, dejando de ser un mero instrumento de influencia política o de dominación indirecta, para adquirir una nueva dimensión, sirviendo como factor de empuje económico, ligado a la marca país e incluso a las acciones de cooperación al desarrollo. (Rodríguez Gómez, 2014).

Para Noya (2007:66), los medios que debe emplear una buena estrategia de diplomacia pública deben ser los mismos que los que son empleados en el marketing comercial. La gestión de noticias y de la información que circula entre la opinión pública es fundamental para tener el control de la imagen. “La tarea de la embajada es básicamente de información. El diplomático de nuestro tiempo debe leer constantemente la prensa y prestar atención a los medios de información (radio, televisión, etc.); y debe buscar la información sobre su país, que le puede dar una indicación de las actitudes de la opinión pública y del gobierno hacia su propio país.” (Oviamionayi, 2004).

La diplomacia pública no es sino otro instrumento diplomático que sirve para fomentar y estimular el diálogo entre sociedades civiles, contando con la presencia de ONGs, sindicatos, intelectuales y cualquier otra manifestación de la sociedad civil organizada, o no. No tendría sentido hablar de diplomacia pública cuando las principales actividades que se desarrollen sean reuniones de líderes o élites.

Aunque el concepto “diplomacia pública” sea reciente, no es, o no debería ser, ninguna novedad para los diplomáticos. El concepto hace referencia a actividades ordinarias que se organizan de forma cotidiana, pero que antes eran entendidas como actos culturales, actos de promoción económica en el exterior o de otro tipo. Noya (2007: 67) hace un listado, que tomaremos como referencia, con ejemplos de actividades que se podrían incluir en una estrategia de diplomacia pública y a las que estamos haciendo referencia:

- *Promover las invitaciones a personajes o figuras culturales, políticas, etc.*
- *Organización de pasarelas de moda o ferias gastronómicas.*
- *Organización de conciertos de música clásica, jazz o pop para mayores o jóvenes.*
- *Ciclos o festivales de cine, con clásicos o vanguardias, según el target.*
- *Exposiciones de fotografía en museos, pero también otros lugares más accesibles al público en general, lugares de tránsito, y espera como aeropuertos y estaciones.*

- *Concursos literarios o artísticos que tengan por tema la imagen del país.*
- *Jornadas de puertas abiertas en instituciones exteriores como embajadas o instalaciones militares.*
- *Recepciones públicas con ocasión de fiestas nacionales, elecciones, etc.*
- *Semanas culturales.*
- *Exposiciones y ferias de tecnología.*
- *Montajes en grandes acontecimientos, como exposiciones internacionales.*
- *Apoyo a traducciones y publicaciones de/sobre el país (Unión Europea)*
- *Diplomacia editorial: mailing de publicaciones, libros etc., a periodistas, líderes de opinión, etc.*

Esto son ejemplos de las herramientas que la diplomacia pública tiene a su disposición, y con las que tiene que tratar de llegar a un público lo más numeroso posible para crear un espacio de pensamiento propio entre la opinión pública que estudiaremos en apartados posteriores.

3.3 La gestión de la imagen a través de la comunicación en relaciones internacionales: los sesgos de la percepción: reputación, confianza, prestigio, prejuicios y estereotipos

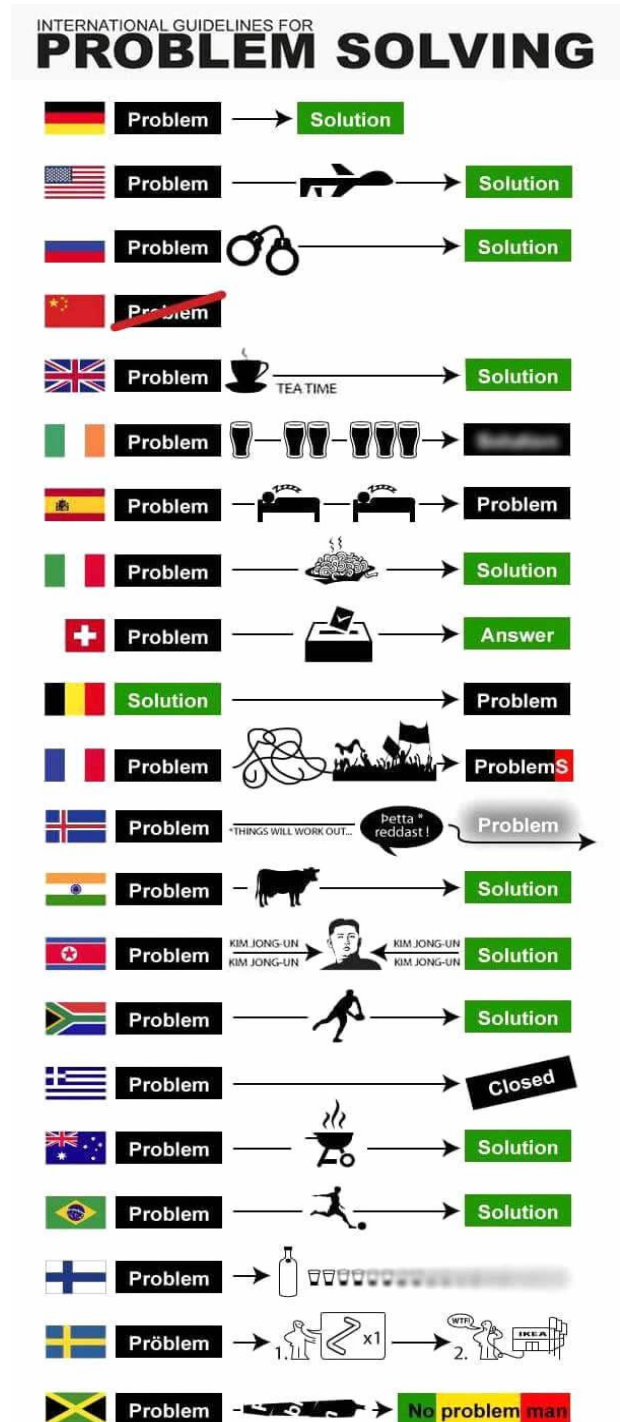
En este bloque trataremos de explicar las diferentes herramientas conceptuales que nos sirven para estudiar la comunicación en relaciones internacionales, y entender así, cuáles son las gafas con las que una audiencia externa mira a un país, o a una organización.

El “manejo de impresiones” y la gestión de las imágenes son los campos donde trabaja la diplomacia pública. Toda organización, inevitablemente, proyecta una imagen al exterior desde el momento en el que es conocido “por otros”. Esto aplica desde a una pequeña asociación universitaria, hasta a un estado o la Unión Europea.

El objetivo es lograr tener una personalidad propia, diferenciándose de los demás a través del manejo de las percepciones, las actitudes y las imágenes que otras sociedades que se pueden hacer de la Unión Europea. Hay una gran literatura académica sobre el *impression management* en donde se pone el foco en qué actitudes son moldeables y de qué manera. Este capítulo está muy ligado también a la psicología social, una disciplina en pleno auge y transversal a las relaciones internacionales si se quiere llegar a comprender las diferentes sociedades y entender su forma de pensar.

Si hacemos en nosotros mismos un ejercicio de introspección, vemos que el nombre de un país va ligado en nuestras mentes a una serie de prejuicios y estereotipos. “Los alemanes son eficientes”, “los franceses son románticos” etc. En la imagen, se muestra una lista de estereotipos en clave humorística, sobre “cómo se desarrolla el procedimiento de búsqueda de solución a un problema”, dependiendo del país que se trate, y basado principalmente en imágenes y percepciones de “sentido común”

El sistema moderno de relaciones internacionales produce alianzas y traiciones, amores y desamores, odios y lealtades. Es por ello que, junto con los acontecimientos más significativos de la historia moderna, la mayoría de las veces creamos en nuestras mentes estereotipos que poco o nada tienen que ver con la realidad.



Hewstone (1988) nos dice que las imágenes pueden ser “simples o complejas en sus detalles, positivas o negativas en su evaluación, pero siempre están más o menos estructuradas. Ello no quiere decir que estén claramente estructuradas o que sean conscientes, sino que sus componentes guardan algún tipo de relación”. Extraemos como conclusión que estas imágenes mentales sobre los países son muchas veces incoherentes dentro del propio pensamiento. Estas imágenes serían muy complicadas de esquematizar, sin embargo si podemos adentrarnos en cuál es el filtro o los filtros que una información debe pasar durante el proceso de creación de la imagen para pervivir en el imaginario.

En la base de los prejuicios y los estereotipos encontramos el “*falso consenso*” que existe al “considerar como normales y típicos la conducta, creencias, opiniones y sentimientos propios.” (Noya, 2007). Como seres humanos tendemos a rodearnos de personas que nos sean afines y que tengan gustos e ideas parecidas a las nuestras. Esto retroalimenta la idea del *falso consenso*, ya que se da la circunstancia, de que en muchos casos desconocemos otros puntos diferentes o incluso opuestos al nuestro.

El *principio de Thomas* que dice que “*si los hombres definen las situaciones como reales, éstas serán reales en sus consecuencias*”, está bastante bien traído al campo de las imágenes y percepciones internacionales. Las consecuencias serán las etiquetas que le pongamos a cada lugar en nuestras mentes y que consecuentemente, guiarán nuestra actitud hacia ese actor dependiendo del grado de confianza, fiabilidad, prestigio o reputación que le otorguemos a un actor.

A pesar de que normalmente atribuyamos al concepto “estereotipo” alguna connotación negativa, no tiene por qué ser necesariamente así. Hay estereotipos buenos y malos. Los dos tipos sin embargo, comparten las mismas características de ser “creencias hipersimplificadas, rígidas y generalizadas acerca de grupos de gente según las cuales todos los individuos del grupo se considera que tienen un mismo conjunto de características dominantes” (Furnham/Lamb, citado en Noya 2007). Un estereotipo tiene mucho que ver con la “economía del pensamiento”, por el cual se da un proceso de categorización social a los individuos de una sociedad. Los estereotipos sesgan la percepción, de forma que sólo puede llegar a percibirse lo que predice el estereotipo, rechazándose todo aquello que no encaja (Noya, 2007).

Todos los conceptos que son mencionados en el título de este apartado (confianza, prejuicio, estereotipo, reputación y prestigio) son de alguna forma u otra, parte del capital social con el que cuentan las sociedades.

Las acciones de diplomacia pública van destinadas a mejorar siempre esas imágenes o percepciones que otras sociedades tienen sobre nosotros. El concepto de “confianza” (o desconfianza), “ayuda a configurar unas expectativas bajo condiciones de información imperfecta, pudiendo ser factores decisivos cuando los líderes de una nación interpretan las acciones de otra. La confianza es la expectativa de que predeciblemente el comportamiento de otro país será amistoso; y la desconfianza, la expectativa de que el comportamiento del otro puede ser hostil o impredecible” (Inglehart, 1991 citado en Noya, 2007). Es por ello por lo que es uno de los factores clave a la hora de valorar la imagen que se proyecta.

Pongámonos en la situación. Imaginemos que vamos a realizar una compra de un aparato tecnológico. Sabemos que la marca “*made in China*”, no nos aporta tanta confianza como cuando vemos “*made in US and designed by Apple*” por poner un ejemplo. La confianza, obviamente, es una forma de capital social que todos los países quieren tener. La confianza implica siempre riesgo en tanto en cuanto se depende de un tercer actor para lograr un objetivo, pero el riesgo no implica necesariamente confianza. Los actores en la sociedad internacional se tratan de vender siempre como “actores de fiar”. La confianza y la desconfianza se alimentan a sí mismas, es decir porque aumentan con el uso y disminuyen con el desuso, y es muy difícil de romper la cadena, a pesar de los esfuerzos de los países.

El análisis de la confianza está estrechamente vinculado a la reputación internacional de un actor, ya que el prestigio es un rasgo que aumenta la confianza en un actor. La preocupación por la reputación es un tema recurrente y en el que los servicios exteriores de los estados tratan de trabajar para mejorar día a día.

El prestigio y la reputación tienen varias caras, ya que un país puede tener prestigio a la hora de realizar ciertas tareas y tener mala prensa para realizar otras. Tal vez la vertiente de prestigio que nos resulte de más utilidad para el objeto de este estudio es la vertiente cultural. Dentro de esta herramienta de medición de la imagen, podemos observar el valor instrumental

de una lengua por ejemplo, que dependerá del número de hablantes y de la utilidad internacional de la misma. “El papel que juega una lengua, una vez se establece, tenderá a perpetuarse mucho tiempo después de que desaparezcan las condiciones que fueron inicialmente necesarias para su generación” (Lieberson, 1982 citado en Noya, 2007). Tanto es así que el francés por ejemplo, continúa perdurando, en menos medida que el inglés, como lengua de comunicación internacional. El prestigio y la reputación no es más que “la opinión o consideración que se tiene de algo”, y el prestigio internacional de una cultura depende de, en qué medida los símbolos e iconos de una cultura sean aceptados y se pongan en común con otras sociedades. La Unión Europea en este sentido aglutina 28 culturas con tradiciones y autores diferentes que, en mayor o menor medida, son conocidos mundialmente

Para explicar la imagen positiva que unos países tienen sobre otros es fundamental saber que “el país debe considerarse similar y debe ser percibido como parecido en términos culturales, religiosos y político. Además, no deber ser enemigo y debe, normalmente, haber algún interés, o intereses compartidos (Noya, 2007).

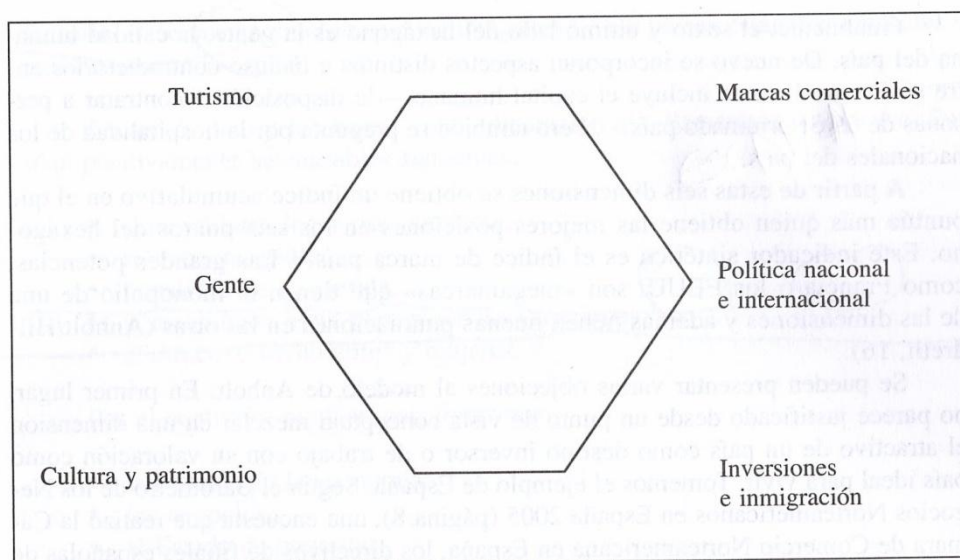
El aprendizaje social también es un factor indispensable para entender la imagen que una persona tiene sobre un país. La paz y la guerra, las hostilidades y las alianzas entre las naciones así como factores como el flujo comercial, de turistas y otras interacciones generan confianza y reputación entre sociedades. El ya mencionado Inglehart, también hace referencia a que el desarrollo económico y el nivel educativo también tienen mucho que ver. Su estudio demuestra que el mayor nivel educativo que acompaña el desarrollo económico tiene como consecuencia un menor orgullo nacional y un mayor sentimiento cosmopolita, que inhibe la desconfianza y el recelo frente a otros pueblos. “Las nociones simplistas de raza y nación son cada vez menos importantes: los bárbaros impredecibles a los que no se entiende se convierten en personal cuyos valores y objetivos pueden ser diferentes, pero cuyo comportamiento es razonablemente predecible. (Inglehart, 1991 citado en Noya, 2007).

3.4 La Audiencia y la Opinión Pública: La Imagen Exterior de la Unión Europea en Brasil

Las tareas de los cuerpos diplomáticos han ido evolucionando a lo largo de los años, y sus funciones se han extendido más allá de relacionarse con las élites y gobernantes de los países

de destino. Ha desaparecido el tabú de llegar informativamente a los públicos de otros países. La opinión pública empieza a tomar su forma y pide una participación en la diplomacia. La información es fundamental, tanto para la participación del público en la diplomacia como para su control por parte del gobierno” (Oviamionayi, 2004)

Al igual que ocurre con los países, y siguiendo la teoría de Anholt, la imagen de la Unión Europea también se podría descomponer en varias dimensiones, que se corresponderían con aquellas dimensiones que son percibidas de forma más notoria por cualquier opinión pública de una sociedad.



FUENTE: Anholt, varias fechas.

El turismo sería tal vez la dimensión más visible y por eso por lo que los países gastan recursos en campañas para la promoción de su turismo en el exterior. No menos importantes son las transacciones económicas, el aspecto político o la cultura incluyendo el patrimonio cultural del país y lo atractivo que resulte. En este sentido, y aplicando la teoría de Anholt, la Unión Europea tendría todas las papeletas para ser, o para llegar a ser una “megamarca” como Estados Unidos. Si tenemos en cuenta las valoraciones de los 28 países que conforman la Unión Europea, la visión global podría arrojar un resultado más que satisfactorio, ya que podría sumar lo mejor de cada país, sin embargo desgraciadamente la imagen exterior de la Unión Europea en su conjunto, no es un tema en el que se haya profundizado demasiado desde las relaciones internacionales, o por lo menos no se ha realizado un estudio como

podría ser el *National Brand Index* donde podamos observar las puntuación de la Unión en cada uno de los aspectos mencionados.

Por la propia naturaleza de la diplomacia pública, todas sus acciones van dirigidas a la población en general, no sólo a un determinado estamento de la sociedad. Sin embargo, cuando hablamos de “población en general”, no podemos hablar de ella como si fuese una masa aforma a la que podamos tratar por igual, sino que encontramos ciertos nichos donde la opinión es más moldeable y accesible. Hay unos segmentos que actúan como “multiplicadores” (Noya, 2007): los líderes de opinión y los jóvenes.

Cuando nos referimos a líderes de opinión hacemos referencia a un segmento que va desde periodistas a intelectuales que se muestran como figuras con capacidad de creación de opinión pública. “El papel de estas figuras es aún más importante en contextos en los que no se puede hablar de existencia de una esfera pública con pluralidad informativa como los regímenes no democráticos” (Noya, 2007: 68). Las personas con capacidad multiplicadora serían en un nivel micro, personas con influencia en el día a día como médicos, profesores o profesionales liberales en general, ya que influyen de forma determinante sobre las actitudes de muchas personas. El perfil de este tipo de personas se correspondería en términos sociodemográficos con varones, jóvenes, con estudios universitarios, de buena posición socioeconómica, e informados sobre la actualidad cotidiana.

Además de los líderes de opinión, tenemos el nicho de los “jóvenes”. Este nicho es importante en un doble vertiente. En primer lugar, porque son personas que todavía están en pleno proceso de creación de opinión, y en segundo porque son el futuro de las relaciones internacionales entre diferentes actores. Como destaca Noya (2007: 69) los jóvenes, al contrario que los mayores que han vivido otras experiencias pasadas de la historia, “están socializados en valores cosmopolitas que los hacen estar menos apegados a su entorno y más abiertos a la influencia exterior.” Además, las nuevas tecnologías de información y comunicación permiten a este segmento de la sociedad tener una mayor cantidad de información disponible. El reto está en conseguir captar su atención entre tanta información a la que están expuestos. “Los grupos de jóvenes postmaterialistas y con estudios son los caballos de Troya que debe utilizar siempre la diplomacia pública para clavar su pica en el país en el que pretende operar” (Noya, 2007; 71).

Cabe hacer una breve mención en este apartado al efecto interno que genera en los ciudadanos europeos esta acción exterior. En gran medida podríamos afirmar que la diplomacia pública también tiene un efecto cohesionador y que ayuda a crear una identidad compartida entre los distintos países europeos. Este es un efecto que se puede ver con gran definición en el mundo empresarial, cuando una gran multinacional presente en diversos países se “vende” con su propia “marca”, está ayudando a crear a su vez sinergias entre los distintos departamentos de su empresa. Al igual que en una multinacional, lo mismo ocurre en la Unión Europea. “Como subrayan varios analistas (Sinnott, Pettersson, etc.) el ciudadano medio no tiene conocimientos técnicos sobre la OTAN o la FAO, pero sí valores difusos que guían sus evaluaciones de situaciones concretas. Cuando más enraizadas están las actitudes en valores, mayor será su impacto sobre las elites dirigentes, entre otros motivos porque el anclaje en valores fuertes evita la manipulación” (Noya, 2007: 101).

Con todo, los datos de los estudios realizados sobre opinión pública global hacia la Unión Europea arrojan datos medianamente optimistas para nuestra imagen internacional. No se aprecian diferencias significativas entre ciudadanos de diferentes lugares del mundo en cuanto su actitud hacia la Unión Europea

Table 1.1 Global Attitudes towards the EU⁴

<i>Region/Perception</i>	<i>Positive (%)</i>	<i>Neutral (%)</i>	<i>Negative (%)</i>
North America	25	54	17
Asia Pacific	33	52	7
Middle East	42	20	29
Latin America	43	38	10
Africa	67	20	8

Fuente: Tabla extraída de “*European Public Diplomacy: Soft Power at Work*” (Cross & Melissen: 2)

En este trabajo se pone la atención en la opinión pública brasileña, a la que podríamos englobar dentro de la opinión pública latinoamericana para comenzar a aproximarnos al objeto de estudio. De acuerdo con el estudio de Lagos (citado en Noya, 2007: 314) las cosas por las que en América Latina declaran conocer Europa son en primer lugar, el fútbol (42%),

las guerras (18%), la comida (16%), la geografía (15%), las ciudades (15%), y la música (14%) en último lugar.

Al mismo tiempo, el 80% de ellos se declaran “poco o nada informados sobre la Unión Europea”, mientras que sólo un 10% sigue la actualidad europea. Se palpa en los datos del Latinobarómetro que hemos consultado, un cierto *européismo antiamericano*, ya que podríamos establecer una relación inversamente proporcional, de que cuanto más apoyo tiene la Unión Europea, menos tendrían los Estados Unidos.

		Sudamérica	Centroamérica	México	Media
Democracia	UE	33	16	54	27
	EEUU	28	54	20	37
Paz	UE	29	16	46	24
	EEUU	27	52	20	36
Desarrollo	UE	19	11	24	16
	EEUU	28	51	29	36
Libre comercio	UE	16	8	21	13
	EEUU	33	60	33	43

FUENTE: Latinobarómetro y elaboración propia.

Por otra parte es importante destacar que, tal y como muestra la tabla anterior, sólo un 27% de los latinoamericanos mencionan a la Unión Europea en materias que deberían ser nuestros buques insignia de la imagen exterior tales como la promoción de la democracia, o un 24% en lo que respecta a la defensa de la paz, frente al 37% y al 36% que lo hace con los Estados Unidos respectivamente, y eso, a pesar de la fama de “gendarme mundial”, y las guerras en las que se ha visto implicado durante la última década.

En el último bloque, cuando se analice la labor de diplomacia pública de la Unión Europea en Brasil se realizará un estudio más exhaustivo sobre la percepción actual que los ciudadanos brasileños tienen sobre la Unión Europea y su evolución con el tiempo, para ver si las políticas desarrolladas están teniendo, o no, el “efecto de persuasión” deseado.

3.5 “Public Diplomacy” en el Servicio Europeo de Acción Exterior: Planificación, reparto de competencias e implementación *in situ*.

“La Unión Europea es un concepto muy complejo en sí mismo, lo que requiere esfuerzos considerables de comunicación para explicar qué es la UE –y no menos importante- qué no es. (...) En un mundo de interdependencia y gobernanza mundiales, la UE tiene que demostrar de forma convincente la efectividad de su presencia y gobernanza mundiales en todas las regiones y al mismo tiempo defender sus valores democráticos para mostrar que la Unión Europea tiene un papel que desempeñar, en los ámbitos político, económicos y, algunas veces, militar. ”. (SEAE, 2014)

El *soft power* de la Unión Europea como portencia normativa no basta por sí sólo. Hay que saber comunicarlo. “El componente normativo es importante a la hora de legitimar el poder blando de la UE, pero si no es comunicado de forma eficiente a las audiencias externas e internas, mucho de su impacto potencial se perderá” (Michalski, 2006 citado en Noya, 2007: 327)

El papel internacional que la Unión aspira a asumir como actor de relevancia exige una mayor presencia y visibilidad internacional. Ortega en 2001 (citado en Noya 2007) apuntaba a que “la presencia de la UE en terceros países y regiones es insuficiente y demandan una mejor representación y una mayor inversión de la UE en la mejora de su imagen”. En 2010 como ya hemos visto se ponía en marcha el Servicio Europeo de Acción Exterior, y con ello una estrategia de diplomacia pública real, coherente y coordinada.

Sin embargo, sería injusto decir que la acción de diplomacia pública en la cual la UE intenta sobresalir como actor único empieza con la creación del SEAE. Hay multitud de programas e iniciativas en marcha con anterioridad a 2010, como puede ser el hito de la creación de *Euronews*, la televisión europea, o incluso la armonización de los pasaportes de los países miembros los cuáles incluyen ahora “Unión Europea”, antes del nombre del propio país que expide el pasaporte. A lo largo del tiempo las instituciones comunitarias han puesto demasiado énfasis en “lo que queremos decir”, y demasiado poco en “los que están oyendo”, es por ello que las acciones llevadas a cabo en el terreno de diplomacia pública parecen, de momento, claramente insuficientes. “Vender Europa como una fuerza por el bien en el mundo ayudará a que la UE obtenga respeto y credibilidad en el exterior, pero también llevará orgullo y confianza en sí mismos a los europeos” (van Ham, 2005 citado en Noya, 2007: 331). Es complicado desarrollar una verdadera diplomacia pública europea, como si hacen los

Estados Unidos por ejemplo, en tanto en cuanto todavía la política exterior común no se ha acabado de desarrollar, y por consiguiente, no existe todavía un consenso europeo sobre los objetivos e intereses de la UE. Siempre se suele escuchar que “la Unión Europea debe hablar con una sola voz”, pero todavía nos encontramos en el proceso de buscar cuál será la voz más acertada para esa tarea. Todavía se siguen produciendo contradicciones en las políticas exteriores nacionales como pone de manifiesto la crisis humanitaria de las personas procedentes de Siria que buscan asilo en Europa, o las diferentes posturas nacionales que se adoptan frente al Ejecutivo de Moscú.

“Desde el punto de vista político la UE es su propia víctima, en el sentido de que los gobiernos de los países miembros en muchos casos la han utilizado como chivo expiatorio, atribuyéndole el origen de las reformas impopulares entre sus votantes. Y ya se sabe: de aquellos polvos, estos lodos. El resultado es la mala imagen de la UE en muchos países miembros (van Ham, citado en Noya 2007). Con estas contundentes declaraciones se expresaba la ex Vicepresidenta de la Comisión, Margot Wallström sobre esta cuestión:

“As you well know, national governments like to claim credit for EU decisions that prove popular and to blame “Brussels” for the unpopular ones. All too often they fail to explain to their citizens why and how these decisions were taken. The result is that too many people are ill-informed about European issues and many have a negative image of the EU. That can lead to big political problems”²

La estrategia de la UE en materia de diplomacia pública debe pasar por ensalzar sus logros, tales como el de ser una verdadera potencia humanitaria financiando más del 70% de toda la ayuda humanitaria, y debe aprender a convertir sus debilidades en oportunidades. Aspectos de la construcción europea que Estados Unidos despacha como debilidades, tales como la carencia de un ejército o una defensa común, deberían ser también ensalzadas, poniendo en valor el hecho de ser una “potencia civil”. La defensa de la democracia y la imagen de “tierra de libertades” es otro de los puntos fuertes de nuestra Unión. También lo es la diversidad, que en lugar de ser una Torre de Babel como la intentan presentar euroescépticos y eurófobos, debe ser considerada como una ventaja que enriquece nuestra

² “Communicating Europe in Partnership”. Discurso del octubre de 2007 de Margot Wallström, ex Vice Presidenta de la Comisión Europea, responsable de la carte de Relaciones Institucionales y Comunicación Estratégica

sociedad. Al fin y al cabo, se trata de marcar la diferencia, se trata simple y llanamente de una “cuestión de estilo”.

Podemos hablar de dos etapas diferenciadas en lo que respecta al tratamiento de la diplomacia pública en la Unión Europea. Aunque se ha seguido una línea continuista, se ha profundizado con la creación del SEAE en la coordinación horizontal y vertical a la hora de implementar y realizar diplomacia pública. Una primera visión de cómo define la diplomacia pública para la Unión, la encontramos en una publicación de la Comisión Europea (2007) lanzada con motivo del 50 aniversario de las antiguas Comunidades Europeas:

“Public diplomacy deals with the influence of public attitudes. It seeks to promote EU interests by understanding, informing and influencing. It means clearly explaining the EU’s goals, policies and activities and fostering understanding of these goals through dialogue with individual citizens, groups, institutions and the media”

La Diplomacia Pública de la Unión Europea como vemos es imprecisa, por la propia naturaleza de la Unión, y el tipo de actor se aspira a llegar a ser en la escena internacional. Hay una relación compleja entre la dimensión interna y externa de las políticas de la Unión, ya que no se sabe con certeza dónde comienza una y donde acaba la otra. Los mensajes que se intentan transmitir a la audiencia europea también se transmiten al mismo tiempo a audiencias externas debido a la sociedad de la información en la que vivimos, y estos mensajes sirven en muchos casos como reafirmación de una identidad europea que todavía está en construcción.

Ya antes de la creación del SEAE, en la era pre-Lisboa, las instituciones comunitarias eran conscientes de que se debía mejorar la cooperación horizontal para coordinar los mensajes a públicos internos con los externos. En el borrador de la Estrategia de Comunicación para la Política Exterior de la Unión Europea del período 2006-2009 se recogía:

“The task before us is therefore to... better inform a broader audience in third countries about the Union’s policies, but also about its underpinning values and objectives as global actor. This includes communication about the external consequences and projections of the EU’s internal developments and policies.

In addition, there is a need to maintain a more sustained, open dialogue with the public within the EU on the Union's external policy. A stronger focus on this area would reflect the increasing importance of the external dimension of the Union's activities."³

Algunos han considerado en llamar la estrategia de diplomacia pública del actual SEAE como *infopolitik*, porque la premisa básica de la que parte es la necesidad de transferir y difundir información, tanto de forma pasiva a través de web y publicaciones por ejemplo, como de forma activa, subvencionando visitas de periodistas extranjeros a las instituciones comunitarias de Bruselas para que conozcan de primera mano cómo se trabaja.

El SEAE ha desarrollado una buena relación con los corresponsales de medios internacionales que están en Bruselas, y que son responsables en parte, de ayudar a difundir la acción exterior de la Unión en las audiencias nacionales de sus países de origen.

Antes de la creación del SEAE, la acción de diplomacia pública de la Unión se encontraba muy fragmentada, y se realizaba entre el Consejo y la Comisión, con Javier Solana, el ex Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común y por parte de la Comisión con una macro Dirección General de Relaciones Exteriores (*DG RELEX*). El SEAE, a pesar de su corta trayectoria ha solventado los problemas más graves que se producían por la falta de coordinación horizontal entre Consejo y Comisión.

Como es conocido, la encargada de poner en marcha el SEAE fue la señora Catherine Ashton, quien ya desde un comienzo era consciente de la necesidad de mejorar la comunicación y desarrollar una verdadera estrategia de diplomacia pública de la Unión Europea. Ashton hablaba de la necesidad de creación de una "*professional communications structure in order to engage all stakeholders and public opinion. This is important within the EU as well as to the outside world*".⁴

La esencia del impulso al desarrollo de la diplomacia pública de la Unión Europea sin embargo, no la encontramos en grandiosos discursos, sino en el propio Tratado de Lisboa que remarca como uno de los objetivos fundamentales de la acción exterior de la Unión "aumentar la visibilidad". El SEAE fue uno de los cambios que trajo en materia de acción exterior

³ Draft Communication from Mrs Ferrero-Waldner a la Comisión, "*The EU in the World: Towards a Communication Strategy for the European Union's External Policy 2006-9*"

⁴ Statement by EU High Representative Catherine Ashton on EEAS Review. Strasbourg, 12 June 2013.

Lisboa, junto con todos los mencionados en el bloque II de este trabajo, tales como la introducción de la figura de la Alta Representante, la “eliminación *de facto*” de la presidencia rotatoria del Consejo y la creación de una presidencia permanente encabezada en estos momentos por el polaco Donald Tusk, que ayudan a simplificar y reforzar la imagen de una Europa Unida de cara al exterior, a la vez que ayudan a la diplomacia pública a desarrollar objetivos a largo plazo, y no sólo objetivos cortoplacistas como ocurría cuando la presidencia del Consejo era rotatoria.

Durante las negociaciones de creación del SEAE, en marzo de 2010 había sido presentado un primer borrador de la decisión por la que se establece la organización y el funcionamiento del SEAE, en el cual Ashton proponía la creación de un departamento específico dentro del organigrama del SEAE para “Comunicación y Diplomacia Pública”. Desgraciadamente, esta primera propuesta fue rechazada rápidamente por el Parlamento, e hizo falta la redacción de un nuevo borrador que es el que ya conocemos del julio de 2010, y donde se cambia el nombre a este departamento por el de “Comunicación Estratégica”.

La responsabilidad de dirigir y planificar la diplomacia pública recae, además de en la Unidad de Comunicación Estratégica, en la División de “Instrumentos para la Política Exterior” (*Foreign Policy Instruments Service*). La responsabilidad de emplear estos instrumentos la tiene la Alta Representante, pero la responsabilidad de financiarlos es de la Comisión, de la cual forma parte también la Alta Representante en calidad de Vice Presidenta. Uno de estos instrumentos es el de “Diplomacia Pública y Observación Electoral”.

La mayor parte del peso de planificación y acción de diplomacia pública recae no obstante, en la División de Comunicación Estratégica ya mencionada. Esta división “proporciona apoyo directo a la actividad del Alto Representante”, e incluye el servicio de portavoces del SEAE. También se encarga de coordinar el mensaje entre los Servicios Centrales de Bruselas y las Delegaciones de la Unión Europea en el Exterior” (Duke, 2013). Es curioso porque la parte de programación que se corresponde con la División de Comunicación Estratégica, mientras que la parte presupuestaria que se corresponde con los instrumentos de política exterior por lo que las tareas se encuentran divididas, lo cual aumenta la complejidad de la estructura. Además, tal y como expresa Duke (2013) tenemos las figuras

de los “Representantes Especiales”, que dependen orgánicamente de la figura del Alto Representante, pero que no forman parte del SEAE, lo que constituye un anomalía.

Por lo que respecta a las Delegaciones de la Unión, estas constituyen un elemento estratégico de los esfuerzos de diplomacia pública realizados. En la actualidad el SEAE coordina a 140 delegaciones abiertas a lo largo y ancho del mundo. De hecho, la representación global de la UE es bastante más grande que los cuerpos diplomáticos de la mayoría de Estados Miembros.

Las Delegaciones tienen libertad para modificar su organigrama en función de sus necesidades, y por lo tanto, es complicado extraer datos globales de los recursos que son destinados a fin de mejorar la visibilidad de la UE y mejorar su diplomacia pública. Podemos aproximarnos a la asignación presupuestaria global tomando los datos de 2011, donde se refleja una partida presupuestaria de 12,5 millones de euros destinados a programas de información en los estados no miembros, y otros 2 millones adicionales para el programa “*The EU in the World*”. En la primera partida presupuestaría se incluirían actividades como la visita a las instituciones comunitarias o los programas de visitantes en la UE por ejemplo de líderes de opinión y periodistas. También se incluye el desarrollo de programas de creación de material audiovisual, la creación de medios electrónicos y la financiación de publicaciones, así como todas aquellas actividades que las Delegación hayan optado por realizar. Las actividades que las Delegaciones opten por realizar están “descentralizadas” por lo que, a pesar de que tienen unas pautas marcadas desde Bruselas, tienen libertad para escoger y planificar sus propias acciones de información, de relaciones con los medios, de eventos, actividades culturales, *newsletter* o lo que consideren oportuno (Duke, 2013).

Los servicios centrales del SEAE en efecto, han elaborado unas pautas para tratar de centralizar lo máximo posible las acciones llevadas a cabo por las Delegaciones. Así las cosas, se establece en el “*Manual de Información y Comunicación para las Delegaciones de la UE en los países terceros o en organizaciones internacionales*”⁵ elaborado de forma conjunta por la División de Comunicación Estratégica del SEAE y la Unidad de Comunicación y Transparencia de EUROPEAID, cinco prioridades en torno a las cuales

⁵ Última Actualización de Julio de 2014.

deberían girar las actividades a realizar. Estas prioridades, de acuerdo con el Manual pasan por:

1. *Promoción de la UE como socio importante en la transición a la democracia, en particular en los países vecinos más próximos.*
2. *Promoción de la UE como mayor socio en el desarrollo y la cooperación en el mundo.*
3. *Promoción de la UE como potencia económica mundial en la respuesta a la crisis y el uso del comercio como motor del cambio.*
4. *Promoción de los derechos humanos a través del diálogo político de alto nivel con nuestros socios y de programas estratégicos de cooperación en los que, por ejemplo, se presiones a favor de la abolición de la pena de muerte.*
5. *Promoción de la UE como factor de seguridad frente a las amenazas a la seguridad mundial*⁶

Un reto para las Delegaciones de UE es coordinar sus tareas de diplomacia pública con la de los servicios diplomáticos de los Estados Miembros, que muchas veces se muestran reticentes a compartir información o estrategias. Sin embargo, la Delegación que es objeto de este trabajo, la de Brasil, aparece referenciada (junto con la de México) en varios documentos oficiales del SEAE, e incluso en el propio *Manual*, como un ejemplo a seguir por el resto de Delegaciones por los altos niveles de coordinación y transparencia que hay entre la UE y los diferentes cuerpos diplomáticos de los Estados Miembros, como veremos en el bloque siguiente.

En el *Manual*, el SEAE hace referencia explícita a las audiencias que deberían ser el objetivo de las acciones desarrolladas. Habla de “una variedad de audiencias como grupos de expertos, mundo académico, líderes de opinión, organizaciones no gubernamentales, parlamentarios y otros políticos, sociedad civil, beneficiarios de la cooperación al desarrollo de la UE, una amplia gama de partes interesadas, incluidos el sector empresarial y el público en general. La audiencia pública general está constituida por ciudadanos de la UE dentro y

⁶ Extraído del *Manual de información y comunicación para las Delegaciones de la UE en terceros países y ante organizaciones internacionales*. Última actualización de Julio de 2014. Versión en Español.

fuera de Europa a lo que se puede llegar, por ejemplo, a través de multiplicadores o herramientas web” (SEAE, 2014).

Este manual supone de algún modo una “guía de instrucciones”, donde se explican estrategias que abarcan los más diversos ámbitos, con el fin de aportar unidad a la imagen exterior de la Unión. Es una estrategia concreta y clara. En uno de sus puntos por ejemplo, se establecen las pautas por las cuales las Delegaciones tienen “la obligación” de interactuar con la sociedad en nombre de la “Unión Europea” y no del “SEAE”, “incluso para las tarjetas de visita y la firma electrónica, donde deberán utilizar el logotipo de la bandera de la UE”.

La estrategia “invita a las delegaciones a establecer planes anuales de comunicación”, y adapten todos los instrumentos empleados en función del contexto local”. Entre los instrumentos se cita la organización de conferencias de prensa, reuniones de información y seminarios o la organización de visitar de los medios de comunicación a proyectos o actividades financiados por la UE. Así mismo, es el propio SEAE el que ha lanzado dentro de sus funcionarios la campaña “*Redactar Claramente*”, que persigue que los comunicados se redacten de forma simple, corta y clara, con el fin de evitar la ya famosa *jerga comunitaria*, y así atraer a un número mayor de público.

También se regulan las pautas de las páginas web de las delegaciones, las cuales siguen el mismo modelo, para asegurar la uniformidad de la identidad visual del cuerpo. La mayoría del contenido de las mismas sin embargo, es gestionado de forma centralizada, aunque las Delegaciones pueden añadir su propio material. Por si todo este esfuerzo de comunicación fuera poco, el Servicio Europeo de Acción Exterior se encuentra presente también en redes sociales como Facebook, Twitter, Flickr o YouTube, donde se explica de una forma más llamativa las políticas que desarrolla la Unión y los proyectos de cooperación al desarrollo que financia. Aunque este discurso de estar presente en las redes sociales forma parte del *mainstream* académico reciente, lo cierto es que la importancia de estar presente en los medios sociales está más que demostrada a raíz de eventos recientes como la Primavera Árabe por ejemplo. Además de esto, y de acuerdo con la propia página web del SEAE, la diplomacia pública de la Unión se realiza “*by supporting EU Centres, public policy think tanks and research institutes. Targeted events are organised in partner countries. This complements national initiatives which typically focus on the bilateral relationship with Member States*”

Como conclusión, cabe resaltar que como afirma Duke (2013), las acciones de diplomacia pública europeas “no van destinadas a que la Unión Europea hable con “una sola voz”, sino más bien a que tenga “un solo mensaje”, algo que necesitará de un mayor desarrollo de la política exterior de la Unión Europea en general, y de la diplomacia pública en particular

4. Del dicho al hecho ¿hay mucho trecho? Estudio de Caso:

***Public Diplomacy* de la UE a través de la Delegación de la Unión Europea en Brasil.**

Para la realización de este trabajo, he tenido el placer de poder conversar telefónicamente con el ex número dos de la actual Delegación de la Unión Europea en Brasilia, el Sr. Ángel Landabaso. Durante nuestra conversación, el Sr. Landabaso fue meridianamente claro al afirmar que “la gente en Brasil no sabe lo que la UE”.

Brasil es un actor de extraordinaria relevancia en la escena internacional, de ahí el interés de la Unión Europea por reforzar su poder blando en el país. El poder blando de la UE se materializa en su “poder civil”, que “subraya la prevalencia de la acción civil y el uso de instrumentos económicos más que la política de seguridad y defensa (...) aunque también tiene una dimensión coercitiva, ya que recurre a formas de presión como la condicionalidad política, económica y normativa”. (Azpíroz, 2014).

Como hemos expuesto a lo largo del presente trabajo, corresponde a las Delegaciones llevar a cabo las estrategias de promoción e implementación de diplomacia pública, bajo unas pautas desarrolladas y marcadas previamente en Bruselas. El presupuesto para las acciones que se realicen en este sentido, se enmarcan dentro del Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados y también en el Instrumento de Colaboración para la Cooperación con Terceros Países durante el período 2014-2020.

4.1 Estado de las relaciones UE-Basil

Para entender la labor que realiza la Delegación de Brasilia debemos remitirnos en primer lugar al marco de relaciones de UE-Brasil. Indudablemente, los lazos culturales que unen los dos territorios son fuertes y están presentes a todos los niveles, es por ello que en 1999 tuvo lugar la primera Cumbre UE-América Latina y Caribe, donde se empezaron a establecer lazos más fuertes, prestando especial atención a Brasil en su papel de líder regional. La Unión Europea tiene firmado con Brasil por este motivo un Acuerdo de Asociación Estratégica birregional.

Los acuerdos bilaterales de trabajo y colaboración se centran en ámbitos como ciencia, investigación, innovación y tecnología, desarrollo económico, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía, integración regional e interconectividad para promover la inclusión social y la cohesión, migración, educación y empleo para promover la inclusión social y la cohesión y el problema mundial de la droga.

Las relaciones con Brasil además, se engloban dentro de la estrategia de relaciones con el MERCOSUR. El proceso de negociación para establecer una zona de libre comercio entre ambos bloques son lentas, e incluso se llegaron a suspender en el año 2004 debido a fuertes discrepancias en el capítulo comercial. La Unión Europea no estaba dispuesta a liberalizar el sector agrícola, y por su parte ni Brasil ni Argentina cedieron en la liberalización de “inversiones, servicios y mercados públicos.

MERCOSUR es un proceso de integración regional que parece no tener ganas de avanzar debido a los intereses particulares de las dos potencias del bloque: Brasil y Argentina. Luego de dos décadas, el bloque no ha sido capaz de concluir una verdadera unión aduanera, ni de consolidar un área de libre comercio, y mucho menos de crear un órgano de negociación colectiva para realizar acuerdos como el anteriormente citado. Es por ello, que la negociación con este bloque resulta especialmente compleja; negociar con el MERCOSUR supone negociar con argentinos, brasileños, uruguayos y paraguayos individualmente. Tal y como dice Azpíroz (2014), “la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), parece más un intento brasileño de “agrandar” en lugar de “profundizar” un proyecto que todavía está poco consolidado como MERCOSUR.

A raíz de esta situación la Unión decide adoptar un enfoque pragmático, y comenzó en el año 2003 a establecer Asociaciones Estratégicas con aquellos países a los que considera como “potencias regionales”, como es el caso en América Latina de Brasil y México. Esta idea ve sus frutos en el año 2007 con la firma de un Acuerdo de Asociación Estratégica con Brasil por considerar al país como “interlocutor clave”.

4.2 El tratamiento de la *Public Diplomacy* en la Delegación de Brasilia

La Unión Europea sigue unas pautas básicas en todos los lugares donde despliega su *soft power*. Trata de “vender” su propia cultura e identidad de “unida en la diversidad” a lo largo y ancho del mundo, sus principios de democracia y estado de derechos e incluso su modelo de integración regional.

Gracias a la creación del SEAE, toda la acción exterior europea, como ya hemos dicho, se ha dotado de una mayor coordinación tanto horizontal (entre instituciones) como vertical (entre Bruselas y Brasilia). El hecho de que las reuniones de coordinación en Brasilia se celebren en la propia sede de la Unión Europea, en lugar de en la embajada del país al que correspondiera la presidencia rotatoria del Consejo es una señal clara de la imagen de unidad, que poco a poco se intenta transmitir.

La Delegación de la Unión Europea en Brasil dirige sus actividades a audiencias que han detectado como determinantes para la búsqueda de un diálogo mutuo y fructífero y del conocimiento mutuo por encima de estereotipos. “El público está compuesto principalmente por creadores de opinión actuales y futuros y por multiplicadores de opinión; de los medios de comunicación, del sector político-económico-cultural, de la vida pública, de las generaciones jóvenes y de representantes de la sociedad civil”⁷ (Azpíroz, 2014).

En otras actividades tenemos que destacar la creación de *newsletters* por parte de la Delegación brasileña, con el apoyo de los servicios centrales del SEAE que les mandan *flashes* con las principales decisiones que se toman en Bruselas para mantenerlos al tanto de la actualidad europea, y para que a su vez, estos mantengan informados a los ciudadanos de los

⁷ Extracto de una entrevista con Erik Pistohlkors de la Sección Política, Económica y de Comunicación, SEAE, Brasilia, 08/08/2014. Citado en Azpíroz, 2014

países donde estén establecidos. Los boletines digitales, las alertas sobre eventos o convocatorias son herramientas que la delegación no desaprovecha, siempre tratando de adaptar el mensaje que se quiere transmitir al propio entorno local. Escriben artículos en la prensa brasileña, conceden entrevistas que pueden ser vistas durante mucho tiempo después a través del portal YouTube, e incluso llevan a cabo su propia gestión de las redes sociales.

Azpíroz (2014) expone que, hasta el año 2011 se organizaban viajes para que periodistas brasileños visitaran Bruselas y conocieran de primera mano el funcionamiento de las instituciones. “Fue un programa exitoso, pero desapareció debido a la falta de recursos financieros”⁸. Sin embargo, sí se continúa en marcha la competición anual de monografías sobre la UE con las que se consigue que varios estudiantes brasileños viajen a Europa y creen su red de contactos. También se continúa con el Programa de Visitantes de la UE, mediante el cual, “cinco brasileños con un perfil político alto, viajan a Bruselas con el mismo propósito.

El propio responsable de prensa y diplomacia pública de la Delegación de Brasilia expone en el artículo de Azpíroz, la dificultad o más bien, la limitación, que supone que la Delegación se encuentre en Brasilia, en lugar de en el centro económico del país, São Paulo, donde se encuentran la mayoría de los contactos que más interesantes podrían resultar. Es él, quien también pone en valor la nueva herramienta de mejora de la comunicación interna denominada AGORA, que permite un flujo de información mucho más dinámico para conectar con los servicios centrales del SEAE desde el extranjero. Sería como un mecanismo de consulta horizontal entre consejeros política, de comercio, asesores de prensa etc. (Azpíroz, 2014)

Conviene recordar que como ya hemos señalado, la diplomacia pública no trata solo de informar, sino de persuadir, lo que supone ir un paso más allá. Para ello, otra de las actividades de la delegación es la de coordinar visitas junto con una programación de conferencias y reuniones, de diferentes gobernadores y políticos de regiones de Brasil a la propia Delegación a Brasilia. Con esta medida consiguen su simpatía, y por lo tanto, que se genere un efecto de reciprocidad, para que cuando se produzca una visita oficial de una figura de la Unión reciba la cobertura adecuada en todos los sentidos.

⁸ Entrevista con Ignacio Sobrino-Castella, Desk Offices para Brasil en el SEAE, Bruselas. 18/06/2014. Citado en Azpíroz, 2014.

Brasilia es un ejemplo paradigmático por su propia naturaleza ya que, además de llevar a cabo la diplomacia pública propia de los países industrializados a los que hace referencia el instrumento que financia estas actividades, lleva a cabo acciones de coordinación con la cooperación de la Unión Europea. Es por ello, por lo que desde la Delegación se ayuda a dar visibilidad a las convocatorias de EUROPEAID y a las ofertas de implementación de proyectos, así como a sus resultados.

Durante el año se desarrollan en Brasilia innumerables actividades que guardan relación con la diplomacia pública europea. Podríamos mencionar “la Semana Europea” por la cual se organizan múltiples actos para celebrar el 9 de mayo, Día de Europa. Además es obligado destacar la “Semana de los Idiomas Europeos”, que se organiza de forma conjunta con EUNIC⁹, con actividades tan variopintas como un festival de cine europeo, otro de gastronomía, un mercadillo solidario europeo, conciertos, conferencias etc. Se desarrollaron conferencias en fechas señaladas para la Unión Europea, como la Semana Europea de Derechos Humanos o el Día Europeo contra la Pelande Muerte, y también se organizó un gran concierto por la paz en el año 2012 con motivo del Premio Nobel de la Paz otorgado a la Unión Europea.

La colaboración en materia educativa es otro de los campos que más trabaja la Delegación de Brasil. Es por ello que Brasil es parte activa del programa *Erasmus Mundus*, y también por lo que bajo el amparo del Séptimo Programa Marco de Investigación de la UE se creó el Instituto de Estudios Brasil-Europa dentro de las instalaciones de la *Universidade de São Paulo*. Este último es un proyecto en el que hasta el momento, participan casi 30 universidades brasileñas y europeos con el objetivo de mejorar la cooperación académica, y de fomentar el estudio y conocimiento mutuo. En el ámbito educativo destaca también el programa ALFA III de formación académica en América Latina que “promueve tanto la educación superior como la integración regional en cuanto a promoción de identidad, en América Latina”.

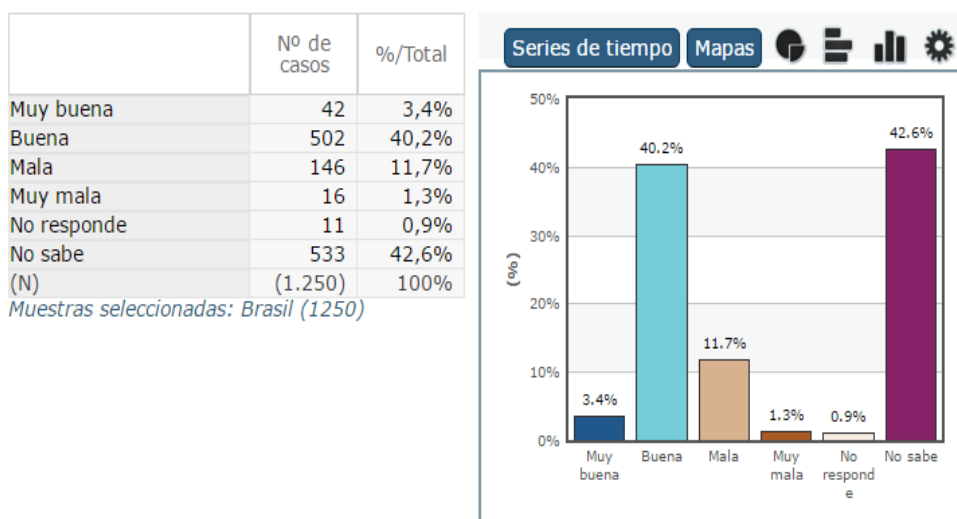
⁹ European Union National Cultural Institutes: Engloba a los principales institutos culturales de los estados, tales como el British Council, el Instituto Cervantes o la Alianza Francesa por ejemplo.

Podríamos seguir mencionando una infinidad de proyectos tanto del SEAE como de cooperación al desarrollo llevado a cabo por la *DG DEVCO* en los que ha participado Brasil tales como “Al-Invest IV”, “@lis II”, “Eurosocial II”, o incluso el programa piloto puesto en práctica en 2011 con el objetivo de fomentar el turismo entre la UE y Sudamérica, concretamente con Brasil, Argentina y Chile, en temporada baja etc.

Todos estos programas tienen como finalidad mejorar la imagen de la Unión Europea, y de contribuir al desarrollo de un socio clave en las relaciones internacionales como puede ser Brasil.

4.3 La actitud de la opinión pública brasileña hacia la Unión Europea como herramienta de evaluación de la diplomacia pública

Recordemos que como ya hemos expuesto, el fin último de llevar a cabo todas estas tareas de diplomacia pública es conseguir “que miren hacia nosotros con buenos ojos” audiencias extranjeras, y en cierta medida “ganarnos su simpatía”. Para conocer si la estrategia que estamos implementando está funcionando correctamente o no, debemos recurrir a los análisis.



Fuente: Latinobarómetro 2015

La gráfica que arriba se expone, muestran los últimos datos de 2015 que arroja el Latinobarómetro cuando se pregunta en Brasil sobre la opinión de los ciudadanos sobre la Unión Europea. Es cierto que, a primera vista los datos parecen esperanzadores. Un poco más de 40% tiene una impresión buena sobre la Unión, e incluso un 3,5 la tiene muy buena. Frente a esto, vemos que casi un 43% de los encuestado no sabe contestar a la pregunta,

entendemos que por falta de conocimiento precisamente. En todo caso la opinión “mala” o “muy mala”, es muy minoritaria, y apenas alcanza a representar en conjunto un 13% del total. Podríamos sacar como conclusión que, gozamos de la simpatía de un poco más de la mitad de los brasileños, mientras que el reto está en conseguir que llegue la información al casi 43% que todavía no sabe que contestar cuando se le pregunta por la Unión Europea.

Si embargo esta conclusión podría ser precipitada. El Latinobarómetro también nos permite hacer un análisis de la evolución de la actitud de los brasileños al ser preguntados por su opinión sobre la UE, y los datos que arroja son mucho más preocupantes y pesimistas para nuestra imagen:

	Brazil								Brazil
	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2013	2015
Opinión sobre UE									
Muy buena	8%	8%	5%	4%	6%	5%	8%	8%	3%
Buena	53%	46%	47%	50%	48%	51%	50%	41%	40%
Mala	8%	10%	16%	12%	18%	15%	15%	16%	12%
Muy mala	1%	2%	4%	2%	4%	1%	2%	7%	1%
No contesta	6%	8%	4%	4%	2%	2%	3%	3%	1%
No sabe	24%	26%	24%	28%	22%	25%	22%	25%	43%
(N)	1.000	1.000	1.200	1.204	1.204	1.204	1.204	1.204	1.250

Fuente: Latinobarómetro

Como vemos con el paso de los años, se ha ido reduciendo progresivamente tanto el porcentaje de brasileño que tienen una opinión “muy buena” como los que tenían una opinión “buena” sobre la Unión Europea. Ciertamente es que tampoco ha aumentado significativamente el porcentaje que tenga una opinión “mala” o “muy mala”, salvo en la encuesta del 2013, que coincidía con lo peor de la crisis de deuda europea, y con la proyección internacional negativa que esa situación daba a la Unión Europea. La diplomacia pública, junto con otros factores, ha habrían conseguido mejorar la imagen exterior de la Unión Europea en Brasil, pero quizás no tanto como se espera de un Servicio que, aunque todavía tiene una corta trayectoria, se ha dotado de las capacidades necesarias para llevar a cabo actividades de esta envergadura.

5. Conclusiones del Trabajo

Como hemos visto a lo largo del trabajo, la Diplomacia Pública llevada a cabo por la Unión Europea está en pleno momento de desarrollo. Sin embargo, todavía le queda mucho por avanzar.

El estudio de caso nos muestra que una de las Delegaciones citadas como ejemplo y modelo a seguir no está consiguiendo sus objetivos en materia de diplomacia pública, que no son otros que el de mejorar la imagen de la Unión en el exterior. La opinión pública brasileña se muestra impasiva a los esfuerzos de la Delegación por atraer su atención. Esto se traduce en que, la valoración sobre la UE ha empeorado respecto a los últimos datos de los que disponíamos.

A pesar de todo, tal y como se ha señalado, la Unión Europea ya dispone de las herramientas necesarias y de los instrumentos que le permiten seguir profundizando en la mejora de la unidad y de la coordinación entre los diferentes servicios, delegaciones e incluso, la Comisión. Tal vez, el momento en el que se escribe este trabajo no sea el mejor para “sacar músculo” de las bondades de la UE. Todavía no se ha medido el impacto que ha tenido, o está teniendo sobre la reputación y la confianza que otros actores y sociedades han tienen sobre la UE la crisis del euro, la crisis de los refugiados, el riesgo del *Brexit* o la *cuasi* paralización que se está produciendo en el avance de la estructura comunitaria.

Toda la estructura de acción exterior de la Unión es muy reciente, y por ello, todavía tiene que madurar y mejorar su funcionamiento. Hemos empezado por la tareas fáciles, ahora quedan las difíciles. Tal vez, también podamos volver nuestra mirada hacia ejemplos de estrategias nacionales como Alemania, Estados Unidos o Francia, que desarrollan políticas de diplomacia pública muy potentes y con muy buenos resultados.

No pretendo especular excesivamente en esta conclusión, pero como casi todos los datos apuntan, auguro un potencial futuro para la acción exterior de la Unión, y cabe destacar que la Unión tiene ahora, otro gran reto: el de mejorar su imagen y reputación dentro y fuera de sus fronteras para configurarse como un actor global relevante que aporte soluciones a los problemas mundiales.

6. Bibliografía.

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2011). *La diplomacia común europea*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales y de Cooperación.
- ALDECOA, F. AND GUINEA LLORENTE, M. (2010). *La Europa que viene*. Madrid: Marcial Pons.
- BAY RASMUSSEN, S. (2011). El Servicio Europeo de Acción Exterior: un reto comunicativo para la diplomacia pública de la Unión Europea. *CED*, (44), p.147.
- CAMERON, F. (2007). *An introduction to European foreign policy*. London: Routledge.
- COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO EUROPEO, (2009). *INFORME sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (2009/2133(INI))*. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA, (2007). *The EU's 50 anniversary celebrations around the world: A glance at EU public diplomacy at worl*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA, (2016). *14 nuevos proyectos aprobados en el marco del Instrumento de Colaboración para fomentar la cooperación de la UE con sus socios de Asia y América*.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, (2010). *DECISIÓN DEL CONSEJO de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*. Bruselas.
- DAVIS CROSS, M. AND MELISSEN, J. (n.d.). *European public diplomacy*.
- DIVISIÓN DE COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA DEL SEAE Y UNIDAD DE COMUNICACIÓN Y TRANSPARENCIA DE EUROPEAID, (2014). *Manual de Información y Comunicación para las Delegaciones de la UE en los países terceros y las organizaciones internacionales*. Bruselas, pp.3-38.
- DUKE, S. (2013). The European External Action Service and Public Diplomacy. *Discussion papers in Diplomacy*, (127).
- EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, (2015). *Official Directory of the European Union*. Bruselas: EEAS.

- EUROPEAN PARLIAMENT: DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES,
(2016). *Strengthening the EU's External Representation: The Role of the European External Action Service*. Bruselas: Gerrad Quille.
- FAN, Y. (2008). Soft power: Power of attraction or confusion?. *Place Brand Public Dipl*, 4(2), pp.147-158.
- GUINEA LLORENTE, M. (2010). El Servicio Europeo de Acción Exterior: Génesis de una Diplomacia Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 37, pp.761-800.
- MANFREDI, J., LA PORTE, T., HERNÁNDEZ ALONSO, F., MARTÍN GRANADOS, I. AND LUENGO CRUZ, M. (2013). Estrategia y Diplomacia Pública: el tiempo de la política. *El Molinillo*, (52), pp.1-32.
- NOYA, F. (2007). *Diplomacia pública para el siglo XXI*. Barcelona: Ariel.
- NOYA, J. (2006). The Present and Future of Public Diplomacy: A European Perspective. The 2006 Madrid Conference on Public Diplomacy. *Working Paper (WP) 29/2006 Real Instituto Elcano*.
- OVIAMIONAYI IYAMU, V. (2004). Diplomacia Pública en la Bibliografía Actual. *Ámbitos*, 11-12(1º y 2º Semestres de 2004), pp.215 - 236.
- PARLAMENTO EUROPEO, (2010). *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2010, sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (08029/2010 - C7-0090/2010- 2010/0816(NLE))*. Bruselas.
- PRIEGO MORENO, A. (2013). Presente y Futuro de la Acción Exterior de la UE. *Documento Macro. Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 10/2013.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, A. (2014). *La diplomacia Pública Española desde 1939 a 2012: Comunicación, imagen y marca España*. Doctorado. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias de la Información.
- SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, (2011). *Multi-annual programme for cooperation with industrialised countries and other high-income countries and territories*. Bruselas: Unión Europea.

SNOW, N. AND TAYLOR, P. (2009). *Routledge handbook of public diplomacy*. New York: Routledge.

ZAHARNA, R., ARSENAULT, A. AND FISHER, A. (n.d.). *Relational, networked, and collaborative approaches to public diplomacy*.

6.1 Bibliografía Complementaria

AZPÍROZ, M. (2014). European Union Public Diplomacy through the EEAS: the cases of Argentina, Brazil and Mexico. *Université de Liège*, pp.1-33.

AZPÍROZ, M. (2015). Soft Power and Public Diplomacy: The case of the European Union in Brazil. *USC Center on Public Diplomacy at the Annenber School. CPD Perspectives on Public Diplomacy*, pp.39-71.

AZPÍROZ, M. (n.d.). *Diplomacia pública*.

COURTIER, A. (2013). The Challenge of Public Diplomacy for the European External Action Service.

COURTIER, A. AND DUKE, S. (2011). The EU's External Public Diplomacy and the EEAS - Cosmetic Exercise or Intended Change. *Maastricht University*.

DUKE, S. (2013). The European External Action Service and the quest for an Effective Public Diplomacy. *Analysis*, (216).

SEAE (2014). *European Union - EEAS (European External Action Service) / European Union Centres*. [online] Available at: http://eeas.europa.eu/eu-centres/index_en.htm [Accessed 13 Jun. 2016].

SEAE (2016). *European Union - EEAS (European External Action Service) / Public Diplomacy*. [online] Available at: http://eeas.europa.eu/ici/publicdiplomacy/index_en.htm [Accessed 13 Jun. 2016].

GRANT, R. AND KEOHANE, R. (2004). *Accountability and abuses of power in world politics*. New York, NY: Institute for International Law and Justice, New York University School of Law.

HEWSTONE, M. (1990). *Introducción a la psicología social*. Barcelona: Ariel.

KHANNA, P. (2004). The Metrosexual Superpower. *Foreign Policy*, (143), p.66.

- LAGOS, M. (2005). América Latina y la Unión Europea. Percepción Ciudadana. *Focus Euro-latino*, (Santiago de Chile).
- LASO, E. (2016). La confianza como encrucijada: cultura desarrollo y corrupción. *Athenea Digital*, 17, pp.97-110.
- MANFREDI SÁNCHEZ, J. (2012). Estrategia de comunicación y diplomacia pública. Hacia una nueva comunicación exterior regional. *Libros Nuevos Medios, Nueva Comunicación*.
- MANHEIM, J. (1994). *Strategic public diplomacy and American foreign policy*. New York: Oxford University Press.
- MATTERN, J. (2005). Why 'Soft Power' Isn't So Soft: Representational Force and the Sociolinguistic Construction of Attraction in World Politics. *Millennium - Journal of International Studies*, 33(3), pp.583-612.
- NYE, J. (2004). *Soft power*. New York: Public Affairs.
- NYE, J. AND BUSTELO, G. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Santiago de Chile: Aguilar.
- ORTEGA, M. (2016). Military Intervention and the European Union. *Institute for Security Studies, París*.
- SAAVEDRA TORRES, J. (n.d.). El poder Blando de la Marca-País: Del Marketing a la Diplomacia Pública. *REDMARKA UIMA - Universidade de A Coruña*, 1(8), pp.133 - 148.
- VELA, J. (2013). Del Estado-nación al Estado-marca. El rol de la diplomacia pública y la marca de país en el nuevo escenario de las relaciones internacionales. *res46*, (46), pp.145-157.

ANEXO I: Datos que arroja el Latinobarómetro para el conjunto de América Latina en cuanto a imagen y percepción de la UE por parte de las diferentes sociedades.

DATOS LATINOBARÓMETRO 2015:

"Me gustaría conocer su opinión sobre los siguientes países u organizaciones. Unión Europea"

	Total	País del estudio						
		Argentina	Bolivia	Brazil	Chile	Colombia	Costa Rica	Dominica Rep.
Muy buena	6,9%	6,8%	2,8%	3,4%	7,0%	7,9%	11,6%	6,4%
Buena	39,1%	38,4%	31,2%	40,2%	52,8%	38,4%	39,8%	55,2%
Mala	13,7%	17,5%	15,1%	11,7%	11,9%	13,3%	16,8%	6,7%
Muy mala	4,2%	2,2%	4,0%	1,3%	5,6%	3,1%	4,8%	1,7%
No responde	1,8%	0,8%	3,2%	0,9%	2,3%	2,2%	0,6%	0,2%
No sabe	34,4%	34,2%	43,7%	42,6%	20,4%	35,1%	26,4%	29,8%
(N)	(20.250)	(1.200)	(1.200)	(1.250)	(1.200)	(1.200)	(1.000)	(1.000)

	País del estudio							
	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Mexico	Nicaragua	Panamá	Paraguay
Muy buena	7,8%	9,1%	8,2%	9,8%	6,3%	19,5%	4,3%	3,0%
Buena	35,4%	36,1%	40,8%	36,1%	38,9%	33,8%	34,4%	29,2%
Mala	22,2%	10,9%	5,9%	5,9%	13,9%	9,4%	21,1%	7,5%
Muy mala	10,8%	3,3%	1,7%	2,6%	3,4%	6,1%	4,2%	2,4%
No responde	1,2%	1,4%	1,5%	0,4%	0,3%	2,1%	4,5%	4,5%
No sabe	22,6%	39,2%	41,9%	45,3%	37,1%	29,0%	31,5%	53,3%
(N)	(1.200)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.200)	(1.000)	(1.000)	(1.200)

	País del estudio		
	Peru	Uruguay	Venezuela
Muy buena	5,4%	4,2%	3,4%
Buena	41,8%	44,2%	36,8%
Mala	18,3%	14,8%	20,3%
Muy mala	4,2%	2,0%	11,1%
No responde	2,7%	2,1%	1,1%
No sabe	27,6%	32,7%	27,3%
(N)	(1.200)	(1.200)	(1.200)

Muestras seleccionadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela

DATOS LATINOBARÓMETRO 2013:

"Me gustaría conocer su opinión sobre los siguientes países u organizaciones que le voy a leer ¿Tiene Ud. una muy buena (1), buena (2), mala (3) o muy mala (4) opinión sobre? Unión Europea"

	Total	País del estudio						
		Argentina	Bolivia	Brazil	Chile	Colombia	Costa Rica	Dominica Rep.
Muy buena	6,3%	3,5%	3,1%	7,6%	6,3%	3,3%	10,2%	2,8%
Buena	42,4%	39,6%	34,4%	41,3%	38,7%	38,1%	35,3%	45,5%
Mala	15,4%	23,2%	17,2%	15,9%	17,6%	17,4%	14,7%	9,1%
Muy mala	4,4%	4,0%	4,3%	7,5%	4,5%	4,8%	8,2%	2,3%
No responde	2,8%	0,7%	3,5%	2,7%	4,3%	1,5%	4,0%	2,5%
No sabe	28,7%	28,9%	37,4%	25,0%	28,6%	34,8%	27,6%	37,9%
(N)	(22.663)	(1.200)	(1.200)	(1.204)	(1.200)	(1.200)	(1.000)	(1.000)

	País del estudio							
	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Mexico	Nicaragua	Panamá	Paraguay
Muy buena	9,9%	6,8%	5,9%	13,2%	3,6%	21,5%	4,4%	6,9%
Buena	40,8%	39,1%	46,3%	43,2%	36,6%	36,3%	34,7%	55,4%
Mala	19,2%	8,4%	8,9%	6,4%	18,9%	6,4%	19,6%	5,3%
Muy mala	7,1%	3,5%	2,6%	2,4%	6,3%	1,5%	4,7%	1,3%
No responde	0,8%	3,3%	1,4%	2,2%	2,2%	4,6%	4,6%	0,8%
No sabe	22,1%	38,8%	34,9%	32,6%	32,4%	29,8%	32,0%	30,3%
(N)	(1.200)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.200)	(1.000)	(1.000)	(1.200)

	País del estudio			
	Peru	Spain	Uruguay	Venezuela
Muy buena	3,5%	3,7%	5,1%	4,2%
Buena	42,2%	57,9%	42,8%	38,5%
Mala	13,3%	20,6%	14,5%	23,8%
Muy mala	3,3%	3,2%	3,5%	8,8%
No responde	4,6%	3,9%	4,2%	1,6%
No sabe	33,0%	10,7%	29,9%	23,0%
(N)	(1.200)	(2.459)	(1.200)	(1.200)

Muestras seleccionadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, España, Uruguay, Venezuela

DATOS LATINOBARÓMETRO 2007:

¿Tiene Ud. una muy buena, buena, mala o muy mala opinión sobre la U.E?

	Total	País del estudio						
		Argentina	Bolivia	Brazil	Chile	Colombia	Costa Rica	Dominica Rep.
Muy buena	12,1%	8,6%	8,4%	8,0%	9,6%	12,1%	11,2%	23,4%
Buena	53,5%	51,1%	55,7%	50,2%	55,3%	52,1%	48,3%	65,8%
Mala	11,1%	15,5%	16,3%	14,6%	14,5%	10,6%	10,5%	5,3%
Muy mala	2,1%	3,3%	2,8%	2,1%	1,6%	1,4%	1,2%	0,9%
No contesta	2,7%	3,6%	1,7%	3,3%	2,1%	1,8%	3,6%	0,8%
No sabe	18,5%	17,9%	15,1%	21,8%	16,8%	22,0%	25,2%	3,8%
(N)	(22.694)	(1.200)	(1.200)	(1.204)	(1.200)	(1.200)	(1.000)	(1.000)

	País del estudio							
	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Mexico	Nicaragua	Panamá	Paraguay
Muy buena	12,7%	18,0%	12,5%	17,5%	8,0%	22,3%	18,2%	4,5%
Buena	52,7%	48,7%	39,2%	50,3%	51,5%	51,6%	52,6%	45,3%
Mala	14,2%	9,3%	12,0%	7,9%	13,6%	6,0%	4,6%	7,8%
Muy mala	1,9%	2,5%	4,4%	2,8%	2,1%	1,4%	1,9%	1,3%
No contesta	0,7%	3,2%	3,1%	2,8%	0,9%	0,8%	2,3%	7,3%
No sabe	17,8%	18,4%	28,7%	18,7%	23,9%	18,0%	20,4%	33,8%
(N)	(1.200)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.200)	(1.000)	(1.008)	(1.200)

	País del estudio			
	Peru	Spain	Uruguay	Venezuela
Muy buena	11,9%	9,0%	8,2%	16,4%
Buena	51,9%	68,2%	60,2%	46,9%
Mala	9,8%	9,4%	13,0%	13,5%
Muy mala	1,7%	1,2%	2,2%	5,0%
No contesta	3,2%	1,4%	1,4%	8,3%
No sabe	21,5%	10,8%	15,0%	10,0%
(N)	(1.200)	(2.482)	(1.200)	(1.200)

Muestras seleccionadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El

Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, España, Uruguay, Venezuela

DATOS LATINOBARÓMETRO 2006:

"¿Tiene Ud. una muy buena, buena, mala o muy mala opinión sobre la U.E?"

	Total	Argentina	Bolivia	Brazil	Chile	Colombia	Costa Rica	Dominican Rep.
Muy buena	11,4%	5,6%	4,8%	5,2%	14,8%	10,7%	15,1%	31,5%
Buena	58,5%	63,4%	57,2%	50,6%	63,8%	57,2%	56,0%	61,0%
Mala	10,2%	14,3%	18,9%	15,3%	6,5%	11,3%	8,1%	3,0%
Muy mala	1,3%	2,3%	2,2%	1,5%	0,6%	1,0%	1,3%	0,7%
No contesta	1,7%	1,1%	0,8%	2,0%	2,3%	1,2%	2,0%	0,5%
No sabe	16,9%	13,3%	16,1%	25,4%	11,9%	18,6%	17,5%	3,3%
(N)	(22.708)	(1.200)	(1.200)	(1.204)	(1.200)	(1.200)	(1.000)	(1.000)

	País del estudio							
	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Mexico	Nicaragua	Panamá	Paraguay
Muy buena	8,1%	12,9%	9,3%	15,2%	6,1%	27,5%	9,9%	5,2%
Buena	53,8%	50,3%	56,3%	58,9%	51,9%	51,5%	61,5%	52,0%
Mala	18,6%	7,8%	11,3%	5,6%	11,8%	6,0%	5,9%	8,7%
Muy mala	2,4%	1,6%	0,5%	1,2%	2,1%	1,6%	0,4%	0,9%
No contesta	0,4%	3,5%	2,7%	2,1%	1,0%	1,1%	2,5%	1,1%
No sabe	16,7%	24,0%	19,8%	17,0%	27,3%	12,2%	19,8%	32,1%
(N)	(1.200)	(1.020)	(1.000)	(1.000)	(1.200)	(1.000)	(1.008)	(1.200)

	País del estudio			
	Peru	Spain	Uruguay	Venezuela
Muy buena	9,2%	10,0%	8,2%	16,2%
Buena	59,1%	70,9%	62,3%	57,9%
Mala	10,1%	8,2%	10,3%	10,1%
Muy mala	0,9%	0,8%	1,1%	1,7%
No contesta	2,2%	2,1%	1,1%	3,4%
No sabe	18,5%	8,1%	17,0%	10,6%
(N)	(1.200)	(2.476)	(1.200)	(1.200)

Muestras seleccionadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, España, Uruguay, Venezuela

DATOS LATINOBARÓMETRO 2005:

"¿Tiene Ud. una muy buena, buena, mala o muy mala opinión sobre la U.E?"

	Total	País del estudio						
		Argentina	Bolivia	Brazil	Chile	Colombia	Costa Rica	Dominica Rep.
Muy buena	12,0%	6,6%	6,0%	6,1%	14,2%	12,2%	12,0%	22,3%
Buena	48,7%	45,0%	50,2%	48,0%	59,7%	54,2%	43,9%	44,4%
Mala	10,6%	17,5%	14,3%	17,6%	7,9%	12,2%	10,9%	6,1%
Muy mala	3,0%	8,5%	2,8%	4,1%	2,5%	1,3%	1,9%	2,5%
No contesta	3,0%	2,0%	3,4%	2,5%	2,6%	0,8%	5,5%	6,2%
No sabe	22,8%	20,4%	23,3%	21,7%	13,1%	19,2%	25,8%	18,5%
(N)	(20.222)	(1.200)	(1.200)	(1.204)	(1.200)	(1.200)	(1.000)	(1.000)

	País del estudio							
	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Mexico	Nicaragua	Panamá	Paraguay
Muy buena	13,6%	16,8%	12,5%	21,4%	11,9%	15,6%	6,7%	7,4%
Buena	48,2%	42,8%	53,6%	40,0%	57,4%	45,1%	45,4%	43,9%
Mala	11,2%	7,2%	9,4%	4,7%	12,3%	8,2%	7,3%	9,1%
Muy mala	2,5%	2,5%	1,3%	2,0%	2,7%	2,5%	2,7%	2,6%
No contesta	1,0%	3,0%	3,6%	1,1%	6,2%	4,3%	2,3%	0,6%
No sabe	23,6%	27,7%	19,6%	30,8%	9,6%	24,3%	35,5%	36,4%
(N)	(1.200)	(1.010)	(1.000)	(1.000)	(1.200)	(1.000)	(1.008)	(1.200)

	País del estudio		
	Peru	Uruguay	Venezuela
Muy buena	12,0%	5,4%	16,7%
Buena	49,6%	54,9%	46,3%
Mala	9,4%	13,3%	8,2%
Muy mala	2,4%	3,0%	4,6%
No contesta	2,0%	2,7%	5,3%
No sabe	24,6%	20,6%	19,0%
(N)	(1.200)	(1.200)	(1.200)

Muestras seleccionadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela

DATOS LATINOBARÓMETRO 2004:

"¿Tiene Ud. una muy buena, buena, mala o muy mala opinión sobre la U.E?"

	Total	País del estudio						
		Argentina	Bolivia	Brazil	Chile	Colombia	Costa Rica	Dominica Rep.
Muy buena	10,1%	6,9%	5,0%	4,2%	12,6%	9,7%	11,0%	18,0%
Buena	48,7%	52,5%	39,0%	50,2%	63,3%	43,7%	46,5%	55,2%
Mala	8,3%	12,8%	14,5%	12,0%	5,7%	6,8%	4,9%	5,2%
Muy mala	1,8%	2,8%	2,1%	1,9%	0,8%	0,6%	1,1%	1,2%
No contesta	2,6%	0,7%	3,8%	4,1%	2,2%	2,8%	2,9%	-
No sabe	28,6%	24,4%	35,6%	27,7%	15,4%	36,3%	33,6%	20,4%
(N)	(19.605)	(1.200)	(1.201)	(1.204)	(1.200)	(1.200)	(1.000)	(1.000)

	País del estudio							
	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Mexico	Nicaragua	Panamá	Paraguay
Muy buena	12,8%	12,2%	5,9%	15,6%	9,6%	12,4%	8,4%	7,5%
Buena	50,0%	45,3%	42,5%	45,9%	49,9%	46,1%	44,5%	58,2%
Mala	9,7%	4,9%	6,6%	5,0%	17,8%	5,1%	8,4%	4,4%
Muy mala	3,8%	-	-	0,2%	3,9%	1,2%	1,2%	0,2%
No contesta	2,2%	3,2%	-	1,0%	1,1%	4,0%	5,2%	1,7%
No sabe	21,4%	34,4%	45,0%	32,4%	17,8%	31,1%	32,3%	27,9%
(N)	(1.200)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.200)	(1.000)	(1.000)	(600)

	País del estudio		
	Peru	Uruguay	Venezuela
Muy buena	8,2%	6,5%	15,8%
Buena	46,8%	56,4%	42,4%
Mala	6,9%	6,4%	7,3%
Muy mala	1,4%	3,1%	4,2%
No contesta	2,8%	1,4%	7,1%
No sabe	33,8%	26,2%	23,1%
(N)	(1.200)	(1.200)	(1.200)

Muestras seleccionadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, España, Uruguay, Venezuela

DATOS LATINOBARÓMETRO 2003:

"¿Tiene Ud. una muy buena, buena, mala o muy mala opinión sobre la U.E?"

	Total	País del estudio						
		Argentina	Bolivia	Brazil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador
Muy buena	8,3%	6,1%	5,6%	4,5%	7,7%	9,0%	6,5%	10,4%
Buena	44,6%	44,0%	38,3%	47,2%	58,4%	46,8%	39,0%	48,0%
Mala	11,6%	15,1%	15,3%	16,4%	13,1%	8,7%	6,2%	15,4%
Muy mala	2,9%	3,8%	3,0%	3,7%	1,1%	2,1%	1,0%	3,6%
No contesta	2,2%	-	0,8%	3,8%	2,3%	1,1%	1,7%	0,3%
No sabe	30,4%	31,0%	37,0%	24,4%	17,4%	32,2%	45,5%	22,3%
(N)	(17.628)	(1.200)	(1.200)	(1.200)	(1.200)	(1.200)	(1.004)	(1.200)

	País del estudio							
	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Panamá	Paraguay	Perú	Uruguay
Muy buena	9,8%	9,5%	12,2%	9,1%	9,3%	8,7%	6,8%	5,6%
Buena	40,1%	40,1%	28,7%	51,3%	40,5%	51,0%	50,8%	47,0%
Mala	5,7%	5,1%	3,1%	17,0%	9,2%	10,6%	11,1%	13,6%
Muy mala	1,9%	1,3%	0,7%	3,6%	3,3%	3,3%	1,7%	4,3%
No contesta	1,6%	3,9%	3,5%	1,4%	6,1%	-	2,1%	0,8%
No sabe	40,8%	40,0%	51,8%	17,6%	31,7%	26,5%	27,5%	28,7%
(N)	(1.008)	(1.006)	(1.006)	(1.200)	(1.004)	(600)	(1.200)	(1.200)

	País del estudio
	Venezuela
Muy buena	13,8%
Buena	39,5%
Mala	15,2%
Muy mala	7,3%
No contesta	5,5%
No sabe	18,7%
(N)	(1.200)

Muestras seleccionadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, España, Uruguay, Venezuela

DATOS LATINOBARÓMETRO 2001:

"¿Tiene Ud. una muy buena, buena, mala o muy mala opinión sobre la U.E?"

	Total	País del estudio						
		Argentina	Bolivia	Brazil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador
Muy buena	15,8%	11,7%	12,8%	7,8%	10,9%	11,2%	14,0%	20,4%
Buena	48,6%	49,5%	46,6%	46,2%	54,5%	39,9%	40,3%	45,5%
Mala	6,9%	10,1%	5,4%	9,9%	8,3%	8,7%	5,0%	6,6%
Muy Mala	1,7%	1,1%	1,4%	2,4%	1,0%	2,4%	2,2%	1,1%
No contesta	3,0%	1,5%	3,4%	8,1%	2,0%	1,6%	2,7%	4,7%
No sabe	23,9%	26,1%	30,3%	25,6%	23,3%	36,3%	35,8%	21,7%
(N)	(18.135)	(1.200)	(1.075)	(1.000)	(1.174)	(1.199)	(1.000)	(1.200)

	País del estudio							
	El Salvador	Guatemala	Honduras	Mexico	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Peru
Muy buena	19,9%	11,0%	20,7%	23,5%	33,6%	17,3%	14,0%	12,3%
Buena	45,4%	59,1%	51,6%	56,3%	54,5%	44,9%	51,0%	45,6%
Mala	4,6%	4,4%	2,9%	9,5%	2,9%	11,1%	3,8%	4,8%
Muy Mala	2,0%	1,0%	0,6%	2,0%	0,6%	4,8%	1,0%	1,7%
No contesta	4,3%	3,7%	2,1%	1,1%	0,7%	2,4%	0,6%	3,8%
No sabe	23,9%	20,7%	22,1%	7,5%	7,7%	19,5%	29,6%	31,9%
(N)	(1.000)	(1.002)	(1.000)	(1.253)	(1.005)	(1.000)	(604)	(1.023)

	País del estudio	
	Uruguay	Venezuela
Muy buena	8,9%	19,1%
Buena	51,7%	45,1%
Mala	7,2%	8,7%
Muy Mala	1,3%	2,8%
No contesta	1,6%	6,0%
No sabe	29,4%	18,3%
(N)	(1.200)	(1.200)

Muestras seleccionadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, España, Uruguay, Venezuela

DATOS LATINOBARÓMETRO 2000:

"¿Tiene Ud. una muy buena, buena, mala o muy mala opinión sobre la U.E?"

	Total	País del estudio						
		Argentina	Bolivia	Brazil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador
Muy buena	16,8%	10,6%	11,8%	8,4%	9,7%	18,9%	19,6%	13,5%
Buena	44,5%	41,4%	44,6%	53,0%	48,8%	43,6%	37,4%	43,3%
Mala	5,7%	6,2%	4,2%	8,1%	8,6%	4,6%	3,7%	6,2%
Muy mala	1,2%	0,7%	1,1%	1,4%	1,2%	0,8%	0,2%	0,8%
No contesta	2,7%	0,7%	1,5%	5,6%	2,0%	3,2%	5,5%	4,2%
No sabe	29,1%	40,3%	36,9%	23,5%	29,7%	29,0%	33,6%	32,0%
(N)	(18.038)	(1.200)	(1.080)	(1.000)	(1.183)	(1.200)	(981)	(1.200)

	País del estudio							
	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú
Muy buena	34,5%	22,4%	32,2%	10,9%	24,3%	16,4%	16,9%	13,9%
Buena	34,5%	49,3%	42,0%	42,2%	35,9%	44,2%	61,5%	45,7%
Mala	4,0%	4,6%	2,7%	14,2%	0,8%	5,5%	5,1%	3,8%
Muy mala	0,9%	1,5%	0,6%	6,3%	0,1%	0,6%	1,0%	0,9%
No contesta	1,3%	2,1%	3,2%	2,3%	2,2%	3,8%	0,6%	3,0%
No sabe	24,9%	20,0%	19,3%	24,0%	36,7%	29,4%	14,9%	32,8%
(N)	(1.001)	(989)	(997)	(1.166)	(1.000)	(993)	(602)	(1.046)

	País del estudio	
	Uruguay	Venezuela
Muy buena	8,1%	19,2%
Buena	53,1%	42,7%
Mala	6,6%	5,2%
Muy mala	0,8%	0,7%
No contesta	1,2%	3,7%
No sabe	30,2%	28,5%
(N)	(1.200)	(1.200)

Muestras seleccionadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela